Monografia

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo

AUP840 - O mercado e o Estado na organização da produção capitalista

Relação Crédito Imobiliário / PIB no Brasil
Um potencial de crescimento ou um reflexo do nosso entrave?

Claudia Magalhães Eloy

Resumo

Um indicador, comumente utilizado para refletir o vigor da atividade imobiliária de um país é a relação entre o volume de crédito imobiliário acumulado e o Produto Interno Bruto (PIB). No Brasil, segundo levantamento da Abecip, essa relação é de 5,7%, considerando todo o SFH – SBPE, FGTS e Emgea. Como este nosso índice situa-se abaixo da média de 10% encontrada nos países em desenvolvimento e bem abaixo da média de 55% dos desenvolvidos (Warnok & Warnok, 2007), a conclusão geral é de que há um potencial latente e significativo de crescimento do setor e do crédito imobiliário no país.

Este texto pretende analisar o relativamente baixo nível de crédito imobiliário do Brasil sob a ótica da demanda, tendo como pano de fundo a estrutura sócio-econômica e como referencial teórico a acumulação entravada. Deste modo, em lugar de supor o crescimento do crédito, baseado no desempenho de outras economias, busca, exatamente, enxergar as determinantes estruturais que nos impedem de alcançar os níveis encontrados na vasta maioria dos países. Visa demonstrar que um crescimento expressivo da carteira de crédito habitacional está relacionado ao padrão de acumulação do país e seu limite é estabelecido pela restrição da demanda efetiva, embora haja uma significativa necessidade por moradias e por crédito para acessá-las.

Introdução

Nos países capitalistas, a produção e o acesso à moradia estão relacionados à disponibilidade do crédito. O crédito é necessário sempre que a capacidade de consumo e a poupança acumulada das famílias são insuficientes para fazer face ao custo de aquisição da habitação. Segundo Ball (2003), preços médios de moradia variam de 4 vezes o rendimento anual em países desenvolvidos para 8 vezes nos países em desenvolvimento. No Brasil, tomando-se por referência o valor estabelecido pelo PAR (R$48mil), uma moradia popular custa aproximadamente 9 vezes a renda anual de uma família que aufere 1 Salário Mínimo (SM), ou o equivalente a 103 SM.

Atualmente, o crédito imobiliário no Brasil situa-se em torno de 5,7% do PIB (Abecip, 2009)[1], enquanto que na Inglaterra e EUA atinge aproximadamente 70%, no Chile cerca de 15% e no México, 10%. Um estudo abrangendo 62 países demonstra que a média dessa relação entre 38 países emergentes é de 10% do PIB (alcançando 31,5% na Malásia) e de 55% nos 24 países desenvolvidos (Warnock e Warnock, 2007). Ou seja, comparado aos demais países, o Brasil possui um nível de crédito imobiliário extremamente acanhado, especialmente considerando o tamanho da sua economia, o que poderia indicar, a princípio, um mercado promissor com amplas perspectivas de crescimento.

O crédito, embora fundamental, não é o único fator determinante no acesso à moradia. As questões fundiária, tributária, as relativas à produção e a legislação/regulação urbana ocupam, junto com o crédito, papel fundamental no acesso das famílias à moradia. Dentre esses fatores, a terra é, sem dúvida, elemento determinante. A restrição ao acesso a terra no Brasil, que data da Lei de Terras de 1850, tem se acirrado ao longo do acelerado processo de urbanização que vem ocorrendo no país. Até o início da década de 1970 a população estava dividida em proporções praticamente iguais entre as áreas rural e urbana e, apenas 20 anos mais tarde, 70% já se concentravam em áreas urbanas. À medida que a terra torna-se mais cara e escassa, constitui-se em elemento de exclusão, expulsando os pobres para a periferia e, mais recentemente, nas metrópoles, para a periferia da periferia. Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, promulgado desde 2001, ainda não são utilizados de forma a deter ou mitigar esse excludente padrão de urbanização.

Voltando ao crédito, sua importância foi enfatizada pelo relatório de 2005 do programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas, segundo o qual a experiência dos programas habitacionais da década de 80 levou ao reconhecimento de que um sistema de financiamento habitacional adequado – eficiente e acessível – é condição fundamental para o equacionamento da questão.

A disponibilidade de *funding,* a liqüidez do sistema financeiro e um marco regulatório adequado para financiamento de longo prazo são fatores decisivos para a oferta de crédito, enquanto as condições de

acesso e, principalmente o custo das operações de financiamento e das moradias relativamente à renda das famílias são os determinantes da demanda efetiva por crédito imobiliário.

Este *paper* pretende analisar, sob a ótica da demanda, as condicionantes estruturais retratadas na relação entre a renda das famílias e o custo da aquisição da moradia – preço da unidade e custo do financiamento – que limitam a expansão do crédito habitacional, principal componente do crédito imobiliário. Para tanto, parte de uma breve revisão histórica da provisão habitacional e da origem do crédito imobiliário no Brasil e sua evolução recente, para chegar à questão da baixa capacidade de pagamento das famílias como fator restritivo da demanda efetiva por crédito e contextualizá-la segundo a teoria da acumulação entrevada. Seu objetivo é estabelecer a correlação entre o entrave característico do capitalismo brasileiro e o nível de crédito habitacional no Brasil.

Provisão Habitacional no Brasil – um breve histórico

O acesso à moradia no Brasil dava-se, até os anos 30, preponderantemente, na forma de aluguel. Para a classe trabalhadora havia as vilas operárias, produzidas em áreas contíguas às fábricas, e os cortiços. Ao longo das décadas de 40 e 60, sucessivas Leis do Inquilinato congelando os aluguéis desencadearam a estagnação da produção destinada a esse fim e, por conseqüência, a crise no mercado de aluguéis. Assim, um negócio rentável durante anos, tanto para grandes como para pequenos proprietários foi, no médio prazo, desorganizado e desestruturado, reduzindo sobremaneira o interesse nesse tipo de investimento, enquanto a demanda por habitações continuava a crescer. A crise desse modelo habitacional levou os proprietários de imóveis destinados a aluguel a procurar outros investimentos ou outras maneiras de garantir seu lucro em atividades imobiliárias e a maioria da população da cidade, que vivia em moradias alugadas, a buscar outras soluções de alojamento. Nesse período se difunde a preferência pela "casa própria" por meio de dois processos paralelos de produção: um destinado ao uso próprio, uma produção fora do mercado de compra e venda; outro, produzido segundo a lógica capitalista cujo objetivo visava à comercialização. Surge o incorporador imobiliário e com ele um aumento de escala na produção imobiliária e no montante do investimento nacional privado em novas construções, acompanhado da popularização da tipologia do prédio de apartamentos como forma de ganhar mais solo[2]. Desde os anos 40, mas mais fortemente a partir dos anos 50, é possível identificar dois eixos de ação: a) expansão dos loteamentos - tanto nos vazios intersticiais da cidade, quanto na periferia, em sua grande maioria clandestinos; b) expansão dos edifícios residenciais verticalizados.

A construção de edifícios de apartamentos exigia investimentos de maior porte com fluxo constante de recursos, afastando os pequenos investidores imobiliários e concentrando a atividade imobiliária na ação do incorporador. As estratégias de produção e comercialização, montadas para alcançar uma classe média em expansão com certo poder de compra e localizada na cidade, começou a dar mostras de estrangulamento particularmente devido à inflação e a falta de um sistema de financiamento

imobiliário, impondo, já em meados da década de 50, limites para as possibilidades de crescimento desse setor.

A produção estatal, que havia começado a ser discutida ainda na década de 30, quando aparecem os Institutos de Pensões e Aposentadorias, era pífia. Embora públicos, esses Institutos se utilizavam de fundos previdenciários e não governamentais para produzir conjuntos habitacionais voltados para certas categorias profissionais[3]. Entre 1946 e 1964, através da Fundação da Casa Popular o governo federal financiou uma limitada produção habitacional - apenas 16.964 unidades em 18 anos de existência – configurando a primeira intervenção direta governamental, incluindo a participação de alguns estados e municípios com a doação de terrenos (Bonduki, 1999:37).

Na década de 60 ocorre a consolidação da incorporação imobiliária, e, no bojo das reformas bancária e de mercado de capitais, com a instituição da correção monetária, o Governo Federal estrutura o Sistema Financeiro da Habitação, segmento especializado para a concessão de crédito habitacional[4].

SFH e a origem do crédito imobiliário no Brasil

No Brasil, a estruturação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) ocorreu a partir de 1964 e centrou-se na criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e na instituição de 2 fontes de *funding* – o Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS, Lei nº. 5.107/1966) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Com essa estrutura, sem comprometer recursos do orçamento público, o SFH compreendia desde a arrecadação de recursos – através de uma poupança voluntária (SBPE) e outra compulsória (FGTS) – o empréstimo para a compra de imóveis, a administração dos contratos de financiamento, até a reaplicação dos recursos. A captação de recursos foi tão expressiva que o BNH se transformou rapidamente, por volta de 1970, no segundo maior estabelecimento bancário do país[5].

Criado num contexto de semi-estagnação da indústria da construção e motivado fortemente pela necessidade de gerar empregos, o SFH estabelecia como objetivo a promoção do acesso da população de menor renda à habitação, ao tempo em que previa a utilização de recursos privados e seu retorno integral:

> *"... destinado a facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda da população ..."* (Art.8º da Lei 4.380)

O cenário macro-econômico da década de 1980, com altas taxas inflacionárias, achatamento dos salários e desemprego, reduziu significativamente os *fundings* do Sistema e, principalmente, provocou a quebra do princípio da identidade entre os índices de reajuste das prestações corrigidas por equiparação salarial e a evolução do saldo devedor conforme estabelecido em contrato[6]. Em 1986, o Sistema passou por uma profunda reestruturação com a edição do Decreto-Lei nº 2.291/86 que

extinguiu o BNH. Nas quase 2 décadas subseqüentes, sucessivas mudanças caracterizadas pela desarticulação institucional, promoveram uma vasta desestruturação da política habitacional.

Todavia, não obstante as justificativas macroeconômicas para os problemas enfrentados que culminaram na falência do BNH, inúmeros estudos realizados demonstram haver evidência suficiente do desvirtuamento do objetivo social do Sistema, privilegiando o atendimento das famílias de renda média e alta (Azevedo, 1988 e 1996; Maricato, 1987; Magalhães, 1993; Rezende, 1993; Souza, 1993; Bonduki, 1996; Carneiro e Valpassos, 2003; Aragão, 2007) e concedendo subsídios de forma flagrantemente regressiva (Ferreira, 2003; Köhler, 2003)[7].

Apesar do desmonte político-institucional, as fontes de captação originárias do SFH – SBPE e FGTS – foram mantidas, preservando suas regras de remuneração aos poupadores e sua vinculação com o crédito habitacional. O Sistema de Financiamento Habitacional teve sua estrutura preservada, mas seu desempenho, em termos de investimento em habitação, foi severamente comprometido durante quase 2 décadas – a parcela de novos domicílios atendidos com créditos oriundos do SFH caiu drasticamente, sendo que, enquanto entre 1965 e 1980 o estoque de capital habitacional per capita havia crescido a uma média de 4,6% ao ano, entre 1986 e 2003 a média de crescimento anual foi de apenas 2,7% (FGV, 2007:16).

Em 2000, o acesso à moradia digna foi finalmente elevado à categoria de direito constitucional através de emenda à Constituição de 1988[8] (Art. 6º, Emenda 26/2000), que estabeleceu ainda a "função social" da propriedade (Art. 5º). A seguir, em 2001, a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Fed. 10.257) foi considerado um avanço no sentido de garantir as condições urbanas para promover o acesso das famílias de baixa renda à cidade e a moradia. Schor (2001: 23) destaca os 3 principais instrumentos deste Estatuto no que tange à disponibilidade do solo urbano para habitação social: o caráter compulsório do parcelamento ou edificação, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação para fins de reforma urbana. Até hoje, entretanto, de modo geral, esses instrumentos não foram colocados em prática pelos municípios e o direito à moradia permanece como um "direito programático", uma meta a ser perseguida em lugar de um direito de fato.

Em que pese a discussão acerca da efetividade dos direitos sociais e do direito à moradia em particular (Aith, 1999; Ferreira In Abecip, 2007), no que tange ao crédito habitacional, exceto pela instituição do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI)[9], em 1997, que embora apresentasse potencial de ampliar o *funding* destinado a novos financiamentos habitacionais, não obteve, até o momento, o desempenho esperado, apenas a partir de 2004 foram introduzidas inovações voltadas a alçar a questão habitacional como política pública.

Após a criação, em 2003, do Ministério das Cidades[10] e do Conselho das Cidades[11] foi instituída, em 2004, a Política Nacional de Habitação, com objetivos ambiciosos de atingir a universalização do acesso à moradia digna, almejando elevar a questão habitacional ao patamar de "prioridade nacional". Em seguida foi configurado o Sistema Nacional de Habitação composto por 2 sub-sistemas – o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Sistema de Mercado – e criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS (Lei 11.124), primeiro Fundo a integrar o SFH com recursos provenientes do Orçamento Geral da União e que passa, junto com o FGTS, a compor as fontes de recursos do SNHIS. Essa sucessão de medidas indica a possibilidade da questão habitacional vir a tornar-se uma política pública, compondo a infra-estrutura social ao lado da saúde e educação.

Nos últimos anos, a produção e o financiamento habitacional no Brasil vem experimentando um crescimento que é visto como um "boom" imobiliário, proporcionado pela estabilidade econômica, taxas de juros em queda e avanços no marco regulatório (Ferreira, 2007). 24 empresas do setor da construção civil levantaram recursos em torno de R$ 20 bilhões, apenas com as ofertas iniciais de ações (IPOs), com base em expectativas de crescimento perene à taxas bem elevadas. O incremento dos depósitos de poupança aliado ao cumprimento da regra de direcionamento dos recursos captados em crédito habitacional pelos bancos deram novo impulso ao crédito através do SBPE – entre 2003 e 2008 os financiamentos habitacionais realizados com recursos do SBPE somaram cerca de R$ 69 bilhões, saindo de R$ 2,7 bilhões em 2003 para o expressivo volume de R$ 30 bilhões em 2008, totalizando, entre abr/08 e abr/09, cerca de 304 mil unidades financiadas e superando, pela primeira vez, o patamar do início dos anos 80, fase áurea do BNH. Já as aplicações do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) também aumentaram, embora não de forma tão expressiva, contabilizando, em 2008, R$10,5 bi e 292 mil unidades financiadas. Gráficos demonstrando o comportamento dos investimentos do FGTS e SBPE em habitação encontram-se no anexo.

Na segunda metade de 2008, a crise internacional, originada no mercado imobiliário americano, começou a afetar o Brasil, atingindo mais fortemente o setor imobiliário, com retração abrupta no crédito e nas vendas e, a seguir, nos lançamentos provocando esvaziamento do caixa das empresas e acentuada queda no valor das ações das empresas do setor que haviam recentemente aberto capital.

Em março de 2009 o Governo Federal anunciou um pacote habitacional de cunho anticíclico, cujo objetivo principal é a geração de emprego, especialmente os de baixa qualificação, mais duramente afetados na conjuntura econômica de crise. Este pacote, intitulado Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), se propõe a injetar uma significativa soma de recursos – R$34 bilhões – sendo R$18,5bi em subsídios originários de recursos orçamentários da União:

- R$15bilhões aportados no FAR e R$500milhões no FDS para a construção de unidades destinadas a famílias entre 0 e 3 SM, no caso do FAR através da indústria da construção e no caso do FDS através de movimentos e organizações;
- R$2,5 bilhões em subsídios para facilitar o crédito com recursos do FGTS[12] a famílias entre 3 e 6 SM, através do sub-programa de habitação urbana (PNHU). À esses serão acrescidos R$7,5 bilhões de recursos do próprio FGTS[13]; e,
- R$500milhões no sub-programa de habitação rural (PNHR).

Os recursos depositados no FAR e FDS serão utilizados para custear a produção de unidades, pela iniciativa privada, para famílias de 0 a 3 SM. Não haverá financiamento, estrito senso, posto que as famílias pagam valores diferenciados – 10% de sua renda – para imóveis semelhantes (32 m2 de área útil e projeto sugerido pela CAIXA) durante 10 anos. Os R$2,5 bilhões serão acrescidos aos subsídios do FGTS, complementando-os para atender famílias de 3,1 a 6 SM, através de financiamento habitacional com recursos do Fundo. Os investimentos do Programa envolvem ainda R$2bilhões no novo Fundo Garantidor Habitacional para mitigar risco dos agentes financeiros nas operações de crédito imobiliário entre 3,1 e 10 SM e prover cobertura securitária (MIP e DFI); R$5bilhões de subvenção ao BNDES para financiamento de infra-estrutura em projetos de habitação popular e R$1bilhão com *funding* do FAT/BNDES para financiamento à cadeia produtiva. O PMCMV estabeleceu ainda outras importantes medidas visando a redução dos custos de acesso à moradia – desoneração tributária na produção de HIS, significativa diminuição dos custos de seguros (MIP e DFI)[14] e emolumentos.

O PMCMV trouxe ânimo para o setor imobiliário. Até onde é possível fazer o crédito imobiliário crescer é a questão que se coloca.

<u>As perspectivas de crescimento e os obstáculos à alavancagem do nível de crédito no Brasil</u>

Hoje o cenário já é de recuperação, com o reaquecimento do mercado, a valorização das ações[15], embora não para os patamares originais dos IPOs e a retomada do crédito. O lançamento do PMCMV(MP459/2009) teve, sem dúvida, um papel importante nessa retomada.

As perspectivas de crescimento do crédito habitacional permanecem baseadas na estabilidade macro-econômica, com destaque para a queda da taxa básica de juros que agora atingiu seu menor patamar – 8,75% aa, ou seja, uma taxa real anual de aproximadamente 4,25%, bem baixa para os padrões da economia brasileira. Baseiam-se ainda na disponibilidade de *funding* e nos avanços do marco regulatório – alienação fiduciária, patrimônio de afetação e depósito do incontroverso.

No tocante ao *funding*, no ano de 2008 o SBPE alcançou R$215,4bilhões captados em poupança e aplicou cerca de R$30bilhões em crédito imobiliário, totalizando 299.746 financiamentos e apresenta, em 2009, taxas declinantes (8,4%aa) e alongamento de prazo para 360 meses.

Já o SFI atingiu sua maior marca, desde 1997, totalizando R$4,9bilhões em emissões primárias de Certificados de Recebíveis (CRIs) em 2008, muito embora a maior parte constituída por recebíveis de contratos de locação comercial.

Quanto ao FGTS, estima-se que seus depósitos situem-se em R$194bilhões e seu Patrimônio Líquido em R$28bi em 2009. Seu orçamento foi significativamente expandido por força do PMCMV para R$19bilhões para as linhas de financiamento habitacional incluindo Pró-Moradia e R$4bilhões para subsídios (Resolução CCFGTS 460/04).

Há ainda, os investimentos do PMCV. Esses números demonstram o potencial de alavancagem de recursos do SFH, assinalando boas perspectivas de expansão do crédito habitacional no país.

Olhando para o passado, o período completo entre 1967 e 2008, tomando-se a contribuição do SFH com seus 10 milhões de unidades financiadas, não necessariamente novas, é possível concluir que a maior parte do estoque de domicílios permanente no país, superior a 54 milhões de unidades, foi produzido (ampliado e reformado) fora do sistema oficial de crédito. O relativamente baixo estoque de crédito reflete, sem dúvida, duas décadas praticamente perdidas – entre 1986 e 2003 quando o estoque de capital habitacional per capita havia crescido a uma média anual de apenas 2,7%, contra 4,6% entre 1965 e 1980 (FGV, 2007:13).

Apesar do vigor apresentado recentemente, muitos obstáculos para a expansão do crédito habitacional permanecem. Eles compreendem:

- Incertezas do ambiente macro-econômico em uma conjuntura mundial recessiva, taxas de juros (não obstante as quedas recentes) e inflação (embora sob controle) ainda altas, encarecem o crédito de modo geral e, em especial, das operações de longo prazo;
- Instituições financeiras pouco voltadas para o crédito de longo prazo e mercado secundário pouco desenvolvido;
- Alta concentração do sistema em poucos agentes financeiros que ofertam crédito habitacional e alta concentração das operações do FGTS em uma única instituição – CAIXA – reduzindo a competitividade e a inovação do setor;
- Precária base de informações;
- Spreads altos – de 4,16% no FGTS e 2,23% ou mais no SBPE, além de taxas de administração e outras tarifas cobradas na concessão de crédito;
- Falta de unificação dos dados do imóvel no registro cartorário, alongando tempo e custo de originação do crédito;

- Cadastro positivo dos mutuários e padronização dos contratos – iniciativas em gestação, ainda não concretizadas;
- Capacidade instalada, patamar tecnológico e produtividade da indústria da construção civil – o crédito está relacionado à oferta de unidades;
- Baixa capacidade de pagamento e alta vulnerabilidade da demanda potencial, que aliados à ausência de instrumentos de mitigação de risco, reduzem a demanda efetiva por crédito.

Este último constitui o foco de análise deste trabalho.

A demanda potencial e a demanda efetiva por moradia/crédito habitacional

A questão da capacidade de pagamento das famílias brasileiras será abordada aqui através de uma breve análise da evolução da renda, tomando o salário mínimo e as linhas de pobreza e indigência como referência e questões correlatas de distribuição de renda e desigualdade. A pobreza da população e a correspondente dificuldade para acessar o crédito habitacional é ilustrada pela última divulgação do déficit habitacional e demonstrada, por fim, por algumas simulações hipotéticas de financiamento.

O Salário Mínimo (SM) foi instituído no Brasil em 1936, sendo definido como uma remuneração mínima suficiente para satisfazer as "necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte" do trabalhador (Art. 1º Lei No.185). Seu valor monetário foi estabelecido por meio de cestas regionais de bens e serviços e, no quesito alimentação, em uma "ração essencial diária" equivalente a 3.457 calorias. Somente na Constituição de 1988, o SM passou a ser definido como uma remuneração capaz de atender as necessidades vitais básicas do trabalhador e as de sua família, reconhecendo a necessidade de garantir a reprodução da estrutura familiar e não mais unicamente do trabalhador. Além disso, ampliou o rol de necessidades a serem atendidas (cesta de consumo), incluindo educação, saúde, lazer e previdência social e previu a manutenção do poder aquisitivo, através de reajustes periódicos. Segundo Paes (2003:45)[16] entre 1944 e 1951 o SM foi mantido fixo em valores nominais e teve seu poder aquisitivo corroído em 55% pela inflação. Com aumentos nominais de 243% em 1952 e 100% em 1954, obteve um pico histórico de poder aquisitivo em 1959. Ao longo das três décadas seguintes voltou a perder poder aquisitivo, apesar da indexação e da maior freqüência de reajustes, chegando a 1991 com um poder aquisitivo 54% menor que em 1982[17]. O período inflacionário corroeu o SM penalizando mais severamente os mais pobres. Após o Plano Real, com o reajuste nominal de 42,86% em 1995 o SM passou a apresentar incremento de poder aquisitivo, sendo que entre 1995 e 2003, seu poder aquisitivo subiu 22,4%[18], favorecendo a redução da desigualdade. Embora o SM não regule a renda da maior parte dos trabalhadores,[19] com maior peso na determinação da renda dos beneficiários da Previdência e dos programas sociais, sua análise constitui referência para

a questão da pobreza e acesso a consumo no Brasil. É importante notar ainda que, enquanto no Brasil o SM se mantém com um piso mínimo de atendimento das necessidades básicas do trabalhador e de sua família, função esta que ainda hoje sequer é cumprida como será evidenciado na revisão sobre linha de pobreza a seguir, em diversas nações, ao longo do século XX, a exemplo da França, o SM "descolou-se da simples concepção de piso monetário essencial à sobrevivência do trabalhador, para incorporar o objetivo de integração dos frutos do desenvolvimento econômico aos trabalhadores de menor remuneração e baixo grau de organização sindical" (Pochmann, 2005:2).

Pochmann (2005:5/7) analisa que, entre 1980 e 2005, a parcela salarial – participação do rendimento do trabalho no total da renda nacional – foi fortemente reduzida no Brasil, passando de 50% do total renda nacional para quase 35%, enquanto a parcela referente às outras formas de rendimento do capital (lucros, juros, aluguéis) dobrou, em termos reais, aumentando sua participação na renda nacional, em 28,6%. Nesse mesmo período o SM perdeu 55% de seu poder aquisitivo. Entre 1986 e 1993, o rendimento médio real de todos os ocupados com renda registrou significativa queda de 30,6% e continuou a cair, embora em ritmo menor, de 16,5% entre 1995 e 2003. Pochmann (2005:9) observa ainda a elevação da desigualdade no mercado de trabalho – em 2003, a diferença entre o maior e o menor rendimento do trabalho no Brasil era de 127,8 vezes, apresentando uma redução em relação a 1995, quando era de 135,3 vezes, porém bem maior que a de 103,3 vezes em 1979.

Outra referência de análise, as linhas de indigência e pobreza definidas por Sônia Rocha/IETS estabelecem, respectivamente, o valor mínimo necessário para aquisição de uma cesta alimentar nutricionalmente adequada e, no caso da linha de pobreza, para além desta cesta alimentar, o valor mínimo para satisfazer o conjunto das demais necessidades básicas – habitação, vestuário, higiene, saúde, educação, transporte, lazer – per capita durante um mês[20]. Não estimam níveis de consumo ideal (linhas normativas), mas a estrutura real de consumo observada através da POF/IBGE, regionalizada para as 9 Regiões Metropolitanas, classificando como indigente aquele cuja renda é insuficiente para adquirir uma cesta alimentar que lhe permita atender suas necessidades nutricionais. Na RMSP, uma família para ser considerada não indigente precisa ter uma renda mensal per capita superior a R$83,5 e para ser considerada não pobre, precisa ter uma renda per capita superior a R$300,78 (vide a tabela completa no anexo). Ou seja, a depender da região e do tamanho da família, mesmo uma renda familiar equivalente a 3 SM pode caracterizar uma situação de pobreza.

A renda per capita do brasileiro cresce em ritmo muito menor que a dos países da América Latina e emergentes em geral. Segundo estudo da UFRJ (2009), entre 1995 e 2008, a renda per capita no Brasil avançou 59,41%, enquanto o dos latino-americanos subiu 68,5% e o dos emergentes, como Rússia, Índia e China, 123,31%. Em relação à América Latina, a renda per capita brasileira, que correspondia a 1,02 vezes à da região em 1995, passou a corresponder a apenas 0,96 em 2008. Já o índice GINI, que

mede a desigualdade de renda, coloca o Brasil no 10ª posição de mais desigual numa lista com 126 países e territórios, superando apenas a Colômbia, Bolívia, Haiti e seis países da África Subsaariana, (PNUD 2007).

Por fim, embora não seja um indicativo direto de pobreza, a questão da regressividade da carga tributária no Brasil merece ser considerada, pelo impacto que tem na redução da capacidade de consumo das famílias. Enquanto a carga tributária média, em 2008, correspondeu a 36,2% do PIB, famílias com renda de até 2 SM pagam 48,8% ou mais da sua renda em tributos, mas famílias com renda acima de 30 SM contribuem, em termos relativos, com bem menos, cerca de 26% da sua renda[21].

Iniciativas para garantir renda mínima às famílias, independente de situações específicas como desemprego, começaram em 1991, com um Projeto de Lei do Senado (No.80) que propunha a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínina (PGRM) para cidadãos, acima de 25 anos, que auferissem rendimento mensal bruto inferior a 2,5 SM[22]. Em 1995, o programa Bolsa Escola implantado em Brasília estabelecia uma complementação de renda equivalente a 1 SM para famílias que tivessem renda inferior a 0,5 SM per capita , vinculado à freqüência das crianças na escola. Em São Paulo, o Programa Municipal de Garantia de Renda Mínima estabelecia atendimento para famílias com crianças e com renda mensal de até 3 SM. Outros programas de renda mínima, desde então, vêm sendo implantados nos municípios e estados e, no nível federal, o atual programa Bolsa Família. Segundo Pochmann (2005:10), em 2004, o conjunto dos programas de garantia de renda[23] distribuiu R$34,7bilhões em 16,9 milhões de benefícios – uma média mensal de R$171,11 por benefício. Embora esse conjunto de programas compreenda uma redistribuição de renda em favor dos mais pobres, o montante investido corresponde a apenas 13,7% da perda anual estimada da renda do trabalho.

A baixa capacidade de consumo das famílias tem, obviamente, reflexo perverso na questão habitacional, função do relativamente alto custo de moradia, especialmente nas áreas urbanas, além do impacto das taxas de juros, spreads, demais custos e restrições de acesso ao crédito.

As famílias que não têm acesso à moradia formal e adequada são contabilizadas pela Fundação João Pinheiro em duas categorias – os domicílios inadequados e o déficit habitacional básico. Os inadequados, que ultrapassam a marca dos 10 milhões de unidades[24] compreendem os domicílios que precisam sofrer alguma melhoria, aqueles com carência de infra-estrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, com cobertura inadequada, sem unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação. Já o déficit habitacional básico contabiliza a necessidade de reposição e incremento do estoque de domicílios, computando as unidades precárias/rudimentares, as unidades que abrigam famílias conviventes (coabitação) e as que têm ônus excessivo com aluguel. Com base na última Pnad (2007), o Brasil precisa produzir 6,27 milhões de novos domicílios, dos quais 82,6% devem estar localizados nas áreas urbanas e 29,6% nas Regiões

Metropolitanas. Este passivo, que corresponde a mais de 11% do estoque de domicílios permanentes do país, concentra-se em 89,4%, em famílias com renda de até 3 SM. Entre 3 e 5 SM são mais 6,5% das famílias, totalizando 95,9% das carências urbanas. Essa tendência se repete em todas as regiões, de forma mais acentuada na Nordeste. Aí são 95,9% os domicílios do déficit na faixa até 3 SM e mais 2,7% entre 3 e 5 SM, praticamente a totalidade, 99%.

À demanda potencial corresponde ao déficit acumulado somado à demanda que se configura a cada ano. O estudo do CEDEPLAR/UFMG (2007) estima que a demanda por novas unidades somará, entre 2008 e 2023, cerca de 27 milhões de unidades, 62% delas compostas por famílias com renda mensal de até R$1,2mil[25]. Para zerar o déficit e atender plenamente a demanda futura, seria necessário, portanto, produzir e financiar mais de 33 milhões de novas unidades nesses próximos 15 anos, o que equivale a uma produção formal anual de mais de 2 milhões de unidades e a níveis de crédito bem superiores aos pico de 600mil financiamentos de 2008. Das 33 milhões, na faixa de até 3 SM de renda familiar, são 22,35 milhões, uma média anual de 1,5milhões de novas unidades populares. Na CAIXA, agente do SFH mais voltado para o financiamento à habitação de interesse social, entre 2005 e 2007, do total de financiamentos concedidos, excluindo os financiamentos caucionados pelas prefeituras, apenas 8,5% destinaram-se a famílias com renda de até 2,5 SM.

Apenas a título de um exercício preliminar hipotético, supondo uma família com renda mensal equivalente a 2 SM e apta a realizar um comprometimento de renda de 25% com a prestação de um financiamento habitacional, teríamos um valor máximo financiável de R$26mil:

2 SM = R$930,00
Capacidade de pagamento mensal (25%)/ Encargo mensal = R$232,50
Financiamento pelo FGTS, a uma taxa anual de juros de 7,16% e prazo de 240 meses
Taxa de Administração = R$21,66/mês e LTV de 100%
MIP=0,23% e DFI=0,015%
Valor financiável máximo de R$26.000,00

A simulação acima[26] demonstra o quão distante está uma família cujo rendimento mensal equivale a 2 SM de financiar um imóvel, já que o crédito que consegue (teoricamente) obter é insuficiente para a aquisição de uma unidade regular.

Tudo o mais constante, se o prazo e o comprometimento de renda forem estendidos para o máximo – 360 meses e 30% – e a família contar com o subsídio da Res.460/PMCMV – equalizando a taxa de juros para 5%aa e assumindo a taxa de administração – o valor financiável sobe para R$48.000,00:

2 SM = R$930,00
Capacidade de pagamento mensal (30%)/Encargo mensal = R$279,00
Financiamento pelo FGTS, a uma taxa anual de juros de 5% e prazo de 360 meses
Taxa de Administração = subsidiada e LTV de 80%
Seguros subsidiados
Valor financiável máximo de R$48.000,00

Porém, em função da extensão do prazo, só seria possível financiar 80% do valor do imóvel (LTV=0,8). Ou seja, a família teria ainda que conseguir subsídio "na cabeça" ou uma poupança própria para complementar a diferença de R$12.000,00, para a aquisição de um imóvel de R$60mil. Aqui, em face dos subsídios, já se viabiliza uma aquisição. Contudo, considerando o prazo alongado e o % máximo de comprometimento, é provável que essa família não passe na avaliação de risco do agente financeiro.

A equação que permite o acesso das famílias é composta, de um lado, pela capacidade de pagamento da família – renda, poupança e subsídios – e de outro, pelos custos e condições de crédito somados ao preço da habitação.

Um levantamento comparativo do CUB (Custo Unitário Básico da Construção) médio regionalizado indica que a Região Norte possui o custo de construção mais elevado do país, em função, basicamente, da ausência de indústria de insumos na Região e dos elevados custos de transporte. A análise da composição deste custo demonstra, por outro lado, que é nessa mesma Região que a mão-de-obra do setor é relativamente pior remunerada. Conclui-se, portanto, que em termos relativos, os trabalhadores da construção civil no Norte são os que detêm menores condições de acessar uma moradia digna.

Composição Média CUB - principais itens (material e mão-de-obra)

fev/jun 07 - R$/m2	Brasil	Norte	Nordeste	Cen-Oeste	Sudeste	Sul
Materiais	350,52	**468,21**	360,53	343,92	332,46	352,08
Mão-de-Obra	308,52	**242,77**	255,63	278,88	348,23	319,24
Custo total	659,04	**710,98**	616,16	622,8	680,69	671,32

Fonte: CBIC, 2007, com base nos CUBs Estaduais, divulgados pelos SINDUSCONS. Elaboração própria.

O baixo poder aquisitivo das famílias, resultante dos reduzidos salários, impede que a necessidade de habitação se transforme em demanda efetiva. À dificuldade para acessar o crédito de longo prazo mesmo às taxas mais baixas ofertadas pelo SFH, em função da reduzida capacidade de pagamento, soma-se a exigência de entrada (*downpayment*), demais custos e taxas, falta de garantias satisfatórias e a dificuldade para demonstrar renda, no caso de atividade produtiva informal, tão comum entre essas famílias. A expansão do crédito para baixa renda vem ocorrendo no comércio varejista mas à custa de taxas elevadíssimas de juros – em torno de 6 a 7% ao mês no crediário de lojas (Casas Bahia, Pernambucanas, etc.) e ainda mais altas nos cartões de crédito, chegando a 12% ao mês. Ou seja, embora existam outros obstáculos para a expansão do crédito habitacional conforme já explicitado, é preciso dotar as famílias da capacidade de assumir um compromisso financeiro de longo prazo, dentro de condições razoáveis, para que possamos atingir níveis de crédito comparáveis aos demais países – nos países desenvolvidos mais de 90% dos domicílios são acessados através de crédito imobiliário, na América Latina, estima-se que apenas 30%.

Conquanto o aquecimento do setor imobiliário e a incorporação do crédito de longo prazo nas estratégias bancárias ainda não abarcaram as famílias com renda inferior a 5 SM e a Política Habitacional estabelece subsídios para um horizonte de apenas 3 anos e para o financiamento de 400mil unidades até 3 SM, as estimativas apontam para necessidades da ordem de 22,3 milhões de unidades a serem providas, até 2023, para famílias cujos rendimentos não devem ultrapassar 3 SM. O incremento, através do crédito, de 3 milhões de moradias formais ao estoque de domicílios permanentes no país, o correspondente ao atendimento de 50% do déficit, já situaria a relação crédito/PIB em 10%, patamar médio dos países em desenvolvimento[27]. Contudo, a análise aqui delineada sugere o quão distante podemos estar dessa meta, se mantidos os atuais níveis de renda/pobreza e a insuficiente intervenção estatal que caracterizaram o Brasil até recentemente.

Capitalismo entravado: o caso brasileiro

No Brasil, a formação do estado nacional independente (1822) não ocorreu através de uma ruptura, mas de um processo que manteve a organização econômica e social, o regime de castas e estamentos – baseado na grande plantação, no trabalho escravo e na expropriação colonial, onde os senhores rurais passaram a compor a aristocracia agrária. Os laços coloniais foram apenas transferidos de político-jurídicos (Portugal) para econômicos (Inglaterra) e o poder político foi transferido de Portugal para as elites nativas (estamentos senhoriais). O objetivo da constituição do Estado brasileiro era o de assegurar as condições de reprodução do status quo: "Realizar a independência com um mínimo de alterações possíveis na economia e na sociedade... [Assim, a Constituição de 1824] resguardava o direito de propriedade em toda sua plenitude, [...] excluía dos direitos políticos as classes trabalhadoras, bem como todos que não tivessem uma renda anual líquida de correspondente a 100$000 em bens de raiz, indústria ou emprego" (Deák, 1981:33/34).

O regime estamental havia sido estabelecido aqui por Portugal desde a colonização, embora novas formas sociais surgissem na crise do mundo medieval. Mesmo após o desaparecimento da escravidão (1888), a desagregação do regime de castas e a universalização do trabalho livre, a estrutura agrária ainda era fortemente baseada nos grandes proprietários rurais. É nesse ambiente que se dá a absorção inicial do capitalismo e sua implantação como realidade interna no Brasil.

A "modernização" gerada a partir da Independência, por um lado, apenas disfarçava os novos laços de dependência com a Inglaterra e, por outro, era feita abruptamente, saltando do legado arcaico português para os mitos progressistas da Europa moderna, muito mais na aparência do que em essência. Neste sentido o liberalismo serviu para racionalizar a persistência da escravidão e formas correlatas de dominação patrimonialista e justificar a concentração de privilégios na aristocracia agrária. Segundo Deák (1988), caracteriza o nosso processo a sociedade de elite, em oposição à burguesa, seu superprivilegiamento e dominação explícita, a ausência de igualdade formal a todos os

cidadãos no arcabouço institucional. Fernandes (1968) corrobora observando que no Brasil, as desigualdades – econômicas, sociais e políticas – "preservam distâncias e barreiras sociais antigas, nas relações entre estratos sociais diferentes, ou engendram continuamente outras novas [...] O regime de classes assume uma dimensão peculiar adaptando-se a iniqüidades econômicas e elevando a opressão sistemática, reconhecida ou disfarçada à categoria de estilo de vida"

A exploração colonial foi substituída pela expatriação de excedente, que predomina sobre a acumulação para ampliação da reprodução no mercado interno[28]. Essa expatriação, de acordo com Déak (1991:36) torna a base de produção material instalada no Brasil distinta da acumulação capitalista em geral, baseada na forma-mercadoria, caracterizando um processo peculiar de acumulação entravada. O envio de parte substancial do excedente para fora pouco deixa para ser incorporado à reprodução ampliada, entravando-a.

Deák (1988:27) observa que, "da Independência a 1980, a expansão do capitalismo no Brasil consistiu sempre na incorporação de novas áreas (território, contingente populacional ou ramo industrial) à produção de mercadorias, sendo esse o processo fundamental de expansão da base da acumulação" – o estágio extensivo.

O estágio de desenvolvimento extensivo se baseia na agregação de contingentes crescentes da força de trabalho e no correspondente baixo nível de subsistência do trabalhador, garantindo minimamente apenas a sua mera reprodução fisiológica. Este estágio foi suplantado nos países centrais pelo estágio intensivo – na Inglaterra com o advento da Revolução Industrial e nos Estados Unidos, mais tarde, pelo Fordismo. No estágio intensivo, quando a acumulação passa a basear-se no progresso técnico, no aumento da produtividade da força de trabalho, ao aumento de produtividade corresponde o aumento do nível de reprodução da força de trabalho, seja através do aumento da renda real auferida seja através de "salário indireto" – políticas sociais típicas do Estado de Bem Estar Social. A adoção do Estado de Bem Estar Social nesses países buscou conciliar a economia de mercado, que supõe e consagra a desigualdade, com a democracia, que pressupõe a igualdade formal dos cidadãos na arena política, através dos princípios redistributivo, da proteção ao trabalho e da seguridade social (Melo, 1991).

Nos países que migraram para o estágio intensivo houve tanto o aumento do nível de reprodução da força de trabalho, quanto o aumento da intervenção estatal através de políticas compensatórias para garantir a satisfação das necessidades dos trabalhadores – condições requeridas para o aumento da produtividade. Ou seja, o nível de reprodução da mão-de-obra, ou, dito de outra forma, a capacidade de consumo dos trabalhadores e a infra-estrutura urbana (habitação incluída) que lhes é disponibilizada é definida pelo estágio de desenvolvimento de modo a garantir o processo de acumulação vigente:

> *As aglomerações urbanas são o local precípuo da reprodução social. A elas cabe o papel de assegurar as condições de reprodução da força de trabalho, aos níveis requeridos pelo estágio de desenvolvimento da sociedade. (Deak, 1991, p:38)*

No Brasil, a questão habitacional e urbana reflete, portanto, as condicionantes do processo de acumulação – trabalhadores incapazes de acessar, seja pelo mercado ou pela provisão estatal, uma habitação digna/formal, improvisando sua solução de moradia e auto-produzindo nas invasões, áreas de risco e de preservação e nas periferias cada vez mais extremas, com pouco ou nenhum acesso à infra-estrutura, longe dos serviços e do trabalho.

Já nos países centrais, a realidade urbana reflete não apenas os melhores salários, mas a ação do Estado, que tomou diversas formas – produção direta, especialmente a voltada para HIS; regulamentação da questão fundiária e da construção habitacional; controle de preços e aluguéis; alteração nas condições de acesso ao mercado financeiro; subsídio à produção e ao consumo; promoção de pesquisa e desenvolvimento para aumento da produtividade e redução de custos. Como resultado, esses países obtiveram aumento significativo da produção habitacional, conforme contabiliza Farah (1990): a Inglaterra e o país de Gales passou de uma produção anual de 180 mil unidades em 1950 para 410 mil em 1967; a Alemanha Ocidental de 390mil em 1950 para 700mil em 1974; a França, de 72 mil unidades em 1950 para 520mil em 1973. Na Suécia onde a ação estatal foi eminentemente produtiva – entre 1946 e 1980, 87% das unidades habitacionais foram promovidas através de contratos com agências estatais – o acesso à moradia foi efetivado como um direito de todos e a variável renda teve sua importância reduzida na segregação espacial[29]. Já no caso americano, a produção direta foi marginal e a ênfase recaiu na regulamentação e instituição de um sistema especializado de crédito habitacional, baseado a princípio nas associações de poupança e empréstimo e, em um segundo momento, na consolidação do mercado secundário. Farah (1990) observa ainda que a ação estatal, embora variando de um país para outro, torna-se "constitutiva do próprio funcionamento adequado e permanente da sociedade, [sem necessariamente] substituir o setor privado [...] Desta forma, mesmo a habitação de mercado beneficiou-se significativamente do suporte estatal".

As políticas habitacionais implementadas nos países centrais no âmbito do Estado de Bem Estar Social demonstram que é possível criar instrumentos de regulação e intervenção do nível da atividade do mercado financeiro e imobiliário em sintonia com a evolução das necessidades habitacionais.

No caso brasileiro, embora tenham ocorrido e continuem ocorrendo intervenções estatais – do tipo produtivo, associado ao setor privado e, preponderantemente, do tipo regulatório – não houve uma ação sustentada que compensasse, pela via direta ou de mercado, a baixa capacidade de pagamento das famílias, tornando-as aptas a acessarem uma moradia digna. Por este motivo, o déficit habitacional básico e a inadequação de moradias assumem proporções tão relevantes enquanto o crédito habitacional permanece em níveis tão acanhados.

No que tange ao crédito, enfoque deste estudo, somente este ano, com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é que são colocados recursos orçamentários de vulto, visando estimular a produção, o crédito e o consumo, através de subsídios, constituição de fundo garantidor e renúncia fiscal. Os subsídios aportados pelo PMCMV para a produção e o crédito habitacional – R$18,5bilhões em 3 anos ou, aproximadamente, R$6,2 bilhões/ano – o equivalente a 0,20% do PIB e 1,02% do OGU em 2008[30] – representam um avanço quando comparados com os parcos recursos aportados na habitação até 2008. O orçamento plurianual (2008/2011) previa o aporte médio de cerca de R$3bilhões/ano para habitação, sendo desses R$1,2bi para o incremento do estoque habitacional de interesse social – FNHIS e PSH – e o restante em projetos de Urbanização de Assentamentos Precários. Considerando-se apenas os R$1,2bi destinados a subsidiar novas moradias, o orçamento de 2008 representava 0,04% do PIB e 0,22% do OGU.

Este inédito aporte de recursos orçamentários em subsídios, se agregado ao contexto do arcabouço político e legal que vinha sendo constituído – com a instituição do Ministério das Cidades, elaboração da Política e Plano Habitacional e implantação do Sistema Nacional de Habitação – pode indicar um novo patamar de intervenção social.

Conclusões

É possível concluir que até o momento, o Estado brasileiro esteve, de modo geral, presente não apenas de modo intermitente, na questão habitacional, mas sempre insuficiente para garantir o acesso à habitação digna e formal por um número considerável de famílias. A análise histórica do SFH permite inclusive ir além, observando que a intervenção estatal sob diversas formas tem privilegiado a classe média, em detrimento das famílias de baixa renda, excluídas do acesso ao mercado.

Apesar de, desde 1995, vir ocorrendo a elevação real do poder de compra do salário mínimo, até 2003 há evidência de que a massa dos trabalhadores estava perdendo renda, enquanto a desigualdade ainda permanece bastante elevada. Os programas de garantia de renda, embora tenham se ampliado, especialmente com o Bolsa Família, cuja contribuição máxima por família passa agora para R$200,00, não são, de modo geral, suficientes para compensar a insuficiência de renda do trabalhador no tocante ao consumo da moradia. Nessas condições de renda, enquanto o SFH permanecer lastreado exclusivamente em fundos de base extra-orçamentária e a renda da família constituir mecanismo exclusivo de inserção, o crédito habitacional continuará restrito à classe média e parte da média baixa (a partir de 6 SM), com limitada capacidade de expansão do atual patamar. Neste sentido, a atuação preponderante de um banco estatal – CAIXA – pouco pode agregar já que a premissa de funcionamento do sistema é a do retorno integral[31]. Esbarra-se sempre na mesma barreira, colocada por uma equação que não fecha = capacidade de pagamento requerida > a capacidade de pagamento das famílias.

As simulações aqui realizadas confirmam que no caso brasileiro não é possível supor um Sistema de Financiamento Habitacional que se baseie no retorno integral dos valores financiados. A quase totalidade das famílias que compõem o nosso déficit tem renda insuficiente para arcar com o custo de uma moradia dentro de padrões mínimos de qualidade e formalidade exigidos e uma parte delas não tem renda nem estabilidade sequer para assumir um compromisso financeiro de longo prazo. Em contextos como este, os subsídios aparecem como componentes fundamentais dos Sistemas de Financiamento:

> *Subsídio é um incentivo provido por governos para possibilitar e persuadir uma certa classe de produtores ou consumidores a fazer algo que, de outro modo, não fariam, através da redução do seu custo de oportunidade ou aumento do benefício potencial* (Hoek-Smit, 2006, p.:4).

Antes do PMCMV, conforme descrito, os recursos orçamentários eram minguados e o SFH se centrava basicamente nos sistemas de poupança privada – FGTS e SBPE – e no pressuposto do retorno integral, com subsídios insuficientes para um atendimento mais representativo e focado.

O PMCMV tem sido alvo de inúmeras críticas, relativas, entre outras, a sua precária vinculação com a questão fundiária, com o próprio planejamento habitacional de longo prazo recém elaborado (Planhab), com o desenvolvimento do aparato institucional dos municípios e com a distribuição das faixas de renda do déficit, além da ausência de garantias associadas à qualidade e localização das habitações e conjuntos a serem produzidos (FIX, 2009; ROLNIK, 2009; MARTINS, 2009; etc.). De modo geral a intervenção estatal, especialmente a de caráter produtivo, sempre foi alvo de inúmeras críticas – seja pelo caráter regressivo e excludente, seja pelos grandes conjuntos massificantes – muitas inclusive apropriadas pelos defensores da ideologia neoliberal, quando do desmonte do Estado de Bem Estar. Sem tentar diminuir a importância da discussão acerca dessas questões, o fato é que o PMCMV estabelece um novo marco em termos de investimento público na área habitacional.

Trata-se, portanto, de uma iniciativa meramente pontual e anti-cíclica, ou no estabelecimento de um novo patamar de investimento público na área habitacional no médio e longo prazo, que possibilitará a implantação futura da Política Nacional de Habitação, elevando a questão habitacional à condição de infra-estrutura social básica, garantida pelo Estado? O nível de subsistência dos trabalhadores pode estar se tornando incompatível com o estágio de evolução tecnológica? Estaria em curso um processo de transformação para um estágio de desenvolvimento fundamentado na contínua elevação do atendimento às necessidades dos trabalhadores, através do aumento nível de reprodução da força de trabalho e/ou do avanço e consolidação das políticas sociais?

É razoável supor que do PMCMV o país evoluirá para a consolidação de uma política habitacional de longo prazo, de cunho verdadeiramente social, calcada em subsídios suficientes e focados? Poderemos redesenhar um Sistema de Financiamento não mais baseado no retorno integral, incluindo finalmente as famílias de menor renda? Como sugeriu Rezende (2003:149) poderemos alcançar “um novo sistema

de financiamento habitacional destinado a prover financiamentos para habitações com características sociais, com regulamentação própria, com subsídios explícitos e qualificados"?

O baixo nível de reprodução e a precária presença do Estado na questão habitacional, característicos do processo de acumulação brasileiro, denotam que o baixo nível de crédito em relação ao PIB não sinaliza necessariamente um potencial de crescimento, sendo, na verdade, até o momento, reflexo do nosso entrave. Os desdobramentos da Política Habitacional no Brasil podem, contudo, promover a tão sonhada inclusão, tornando tanto o crédito de longo prazo quanto a moradia acessíveis às famílias brasileiras, expandindo significativamente o crédito imobiliário.

Referências Bibliográficas

ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: O modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço & Debates* – Revista de estudos regionais e urbanos. Ano VIII, No.24, São Paulo: NERU, 1988.

ARRIETA, Gerardo M. Access to housing and direct subsidies: Lessons from Latin American experiences. *Housing Finance International*. Chicago: Sep, 1998. Vol. 13, Iss. 1, p. 43-53.

BALL, Michael. *Improving Housing Markets*. RICS Leading Edge Series. May,2003.

BONDUKI, Nabil. *Origens da Habitação social no Brasil*. São Paulo: Nobel. 1999.

CEDEPLAR – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. *Projeção da Demanda Demográfica Habitacional 2003 a 2023*. UFMG, 2007.

DEÁK, Csaba. Preliminares para uma Política Urbana. *Espaço & Debates* – Revista de estudos regionais e urbanos. Ano VIII, No.24, São Paulo: NERU, 1988.

_____. O Mercado e o Estado na organização espacial da produção capitalista. *Espaço & Debates* – Revista de estudos regionais e urbanos. Ano IX, No.28, São Paulo: NERU, 1989.

_____. *Acumulação entravada no Brasil/ E a crise dos anos 80. Espaço & Debates* – Revista de estudos regionais e urbanos. Ano XI, No.32, São Paulo: NERU, 1991.

FARAH, Marta. Público e Privado na provisão de habitações nos países centrais. *Espaço & Debates* – Revista de estudos regionais e urbanos. Ano X, No.31, São Paulo: NERU, 1990.

FERNANDES, Florestan. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

FGV Projetos. *O Crédito imobiliário no Brasil:* caracterização e desafios. São Paulo: mar.2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. *Déficit habitacional no Brasil 2007.* Brasília, 2009, 129p. Disponível em http://www.cidades.gov.br/noticias/ines-magalhaes-apresenta-numeros-do-deficit-habitacional. Acessado em 02.07.2009.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Receita pública: Quem paga e como se gasta no Brasil.* No.22, 30.6.2009.

MARTINS, José S. *Um programa habitacional para a economia.* Quinta-feira, 23/04/2009, OESP, Pág 15.

MELO, Marcus A. Entre Estado e mercado: mudanças estruturais na esfera pública e a questão urbana. *Espaço & Debates* – Revista de estudos regionais e urbanos. Ano XI, No.32, São Paulo: NERU, 1991.

PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano*. 2007/2008. Disponível em www.pnud.org.br/rdh**.** Acessado em 14.07.2009.

POCHMANN, Márcio. *Ciclos do valor do salário mínimo e seus efeitos redistributivos no Brasil.* Seminário CESIT: Salário Mínimo e Desenvolvimento. Campinas, abril, 2005. Disponível em http://www.eco.unicamp.br/Downloads/publicacoes/cesit/Marcio_Pochmann.pdf. Acessado em 14.07.2009.

REZENDE, Teotônio. *Os Sistemas de Amortização nas Operações de Crédito Imobiliário:* A Falácia da Capitalização de Juros e da Inversão do Momento de Deduzir a Quota de Amortização. (Dissertação de Mestrado). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, UFRRJ. 2003. 151p.

ROCHA, Sônia. *Opções metodológicas para a estimação de linhas de pobreza e indigência no Brasil*. Texto para Discussão No.720. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

SCHOR, Silvia. O estatuto da cidade e a questão da moradia para as famílias de baixa renda na cidade de São Paulo. *Informações FIPE*, São Paulo, n. 253, out. 2001. p.: 21-24.

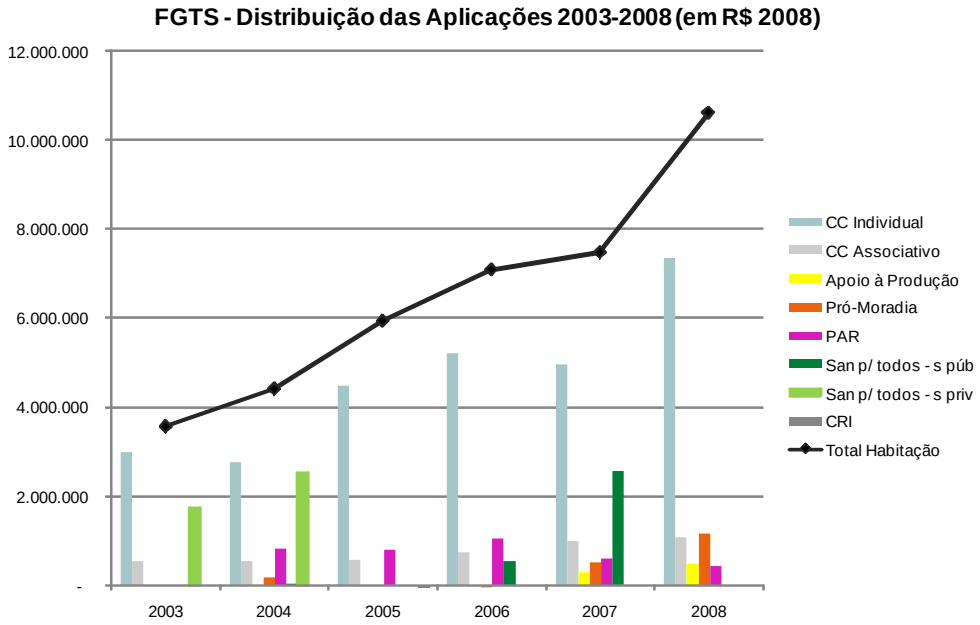
SUPLICY, Eduardo. Da renda mínima à renda básica no Brasil. *Revista de Economia Mackenzie*, Ano 1, No.1, São Paulo, Editora Mackenzie, 2003).

UN-HABITAT – United Nations Human Settlements Programme. *Global Report on Human Settlements 2005:* Financing Urban Shelter. London: Earthscan, 2005.

WARNOCK, Veronica. WARNOCK, Francis. *Markets and Housing Finance*. (draft oct, 2007). Disponível em http://ssrn.com/abstract=981641. Acessado em 10/07/2008.

1 Este % inclui as carteiras do FGTS e SBPE, além dos créditos sob a responsabilidade da ENGEA.
2 Rosseto 2003, citando Souza, 1994; Feldman, 1996; e, Bonduki, 1998.
3 Os Institutos de Previdência (IAPIs e IAPs) produziram um total de cerca de 260mil unidades, contudo não destinou aos trabalhadores de mais baixa renda. (ver (Trindade, 1971 citado por Aragão, 2007, p.:100, entre outros).
4 Antes de 1964, os esquemas governamentais de financiamento habitacional eram bastante restritos e não havia alternativa para a provisão formal de unidades para a população de baixa renda.
5 A princípio, 85,7% do passivo do BNH era composto pelo FGTS, mas a partir da regulamentação das cadernetas de poupança sua captação teve crescimento significativo, suplantando, em 1980, o FGTS e passando a representar 53% do total do Sistema.
6 Foram aplicados redutores nos reajustes das prestações, gerando um enorme descasamento com a evolução dos saldos devedores. O Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) que havia sido criado em 1967 para "liquidar eventuais saldos devedores residuais", passou a assumir esse desequilíbrio crescente, acumulando um déficit – incompatível com o seu patrimônio e fluxo de caixa – de magnitude atual superior a R$100 bilhões (estimative da CAIXA em out.2006).
7 Ferreira (2003) realizou diversas simulações de financiamento no âmbito do SFH, considerando tanto as alterações contratuais permitidas pelas resoluções editadas, quanto os efeitos dos planos de estabilização sobre os contratos com o objetivo de estimar os subsídios concedidos para cada faixa de renda, tendo concluído que quanto maior o valor financiado e, conseqüentemente, a renda da família, maiores foram os subsídios concedidos.
8 Reproduzindo o direito já reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.
9 O SFI (Lei 9.514) fundamenta-se na securitização dos créditos imobiliários – através de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), Letras de Crédito Imobiliário (LCI), as Células de Crédito Imobiliário (CCI) – com o objetivo de atrair recursos do mercado financeiro, criando vasos comunicantes entre o mercado primário e investidores financeiros para gerar liqüidez e impor maior dinâmica ao SFH. Compreende o desenvolvimento de um mercado secundário, comum em países com sistemas de financiamento mais maduros.
10 Sua origem está no Projeto Moradia, elaborado pelo Instituto Cidadania em 2000 com a participação de lideranças sociais.
11 A quem cabe propor diretrizes para a distribuição regional e setorial do orçamento do MCidades. Sua origem é o Conselho Nacional de Política Urbana, criado em 2001.
12 Esses recursos são utilizados complementar a capacidade financeira do proponente para pagamento do preço do imóvel residencial (subsídio na cabeça) e para equalizar as taxas de financiamento (equilíbrio econômico-financeiro) – spread e Taxa de Administração.
13 Um aumento significativo em relação aos R$1,8bi previstos inicialmente no orçamento do CCFGTS, esses recursos são oriundos de parte da receita líquida obtida nas aplicações financeiras do Fundo, conforme estabelecido desde a Resolução CCFTS No.460/2004.
14 A obrigatoriedade de oferta de mais de uma apólice de seguradora para o MIP (Morte e Invalidez Permanente) e DFI (Danos Físicos ao Imóvel), seguros obrigatórios no crédito imobiliário, possibilitam a redução dos custos desses seguros, cujo peso é significativo especialmente nos estratos de baixa renda, e, portanto, aumentam a acessibilidade.
15 Levantamento da Economática concluiu que empresas com maior foco no segmento de baixa renda obtiveram maior valorização: ações ordinárias da Tenda subiram 221,55%, da MRV 169,71%, da Helbor, 117,95%. Valor Econômico22/06/2009.
16 Paes (2003:55) alerta para as limitações de ordem metodológica em uma análise tão longa, em função, principalmente, das mudanças de hábito de consumo.
17 Pochmann (2005:7) constata, por sua vez, que entre 1986 e 1993, o poder aquisitivo do SM foi reduzido em 36,2%.
18 Pochmann (2005:8).
19 Apenas 12% da população economicamente ativa auferia rendimento equivalente a múltiplo do SM em 1996, com maior participação dos trabalhadores informais do que dos formais. Paes (2003:66) citando estudo desenvolvido por Neri (1998).
20 A cesta nutricional per capita é ponderada de acordo com a idade e sexo, enquanto que a extrapolação da linha de indigência para a linha de pobreza é obtida através do coeficiente de Engel. (IPEA, 2000:8). As limitações metodológicas da estimativa da linha de pobreza incluem a falta de procedimento direto para estimar despesas com vestuário, habitação, saúde, educação, etc.; a forma agregada de tratar as despesas não alimentares e as mudanças na estrutura de consumo das famílias.
21 IPEA (2009:4).
22 Na época, Cr$45mil. Projeto de autoria do Senador Eduardo Suplicy.
23 Bolsa Família, Peti, LOAS, Seguro Desemprego, Aposentadoria e Pensão Rural.
24 Não é possível contabilizar exatamente o total de domicílios inadequados em função de muitos domicílios se encaixarem em mais de um critério de inadequação. Apresenta-se, assim, os sub-totais por critério (PNAD 2007).
25 Em R$ de 2007, inclui a demanda estratificada por renda, projetada para as areas rurais. Fonte: Planhab, 2008.
26 Simulação realizada com taxas prêmio de seguro MIP e DFI usadas pela CAIXA, sendo o MIP para um mutuário hipotético de 30 anos. O sistema de amortização utilizado é a Tabela Price.
27 Tomando por base o PIB de 2008, de R$2,9 trilhões e um custo médio unitário de R$48.000,00.
28 Sua origem está na assunção pelo Brasil da dívida de Portugal junto à Inglaterra, cujo montante (£2milhões) superava todo o investimento feito pela Inglaterra em estradas de ferro entre 1800 e 1825. Deak, 1991:34.
29 Arretche (1990), citando Dickens et alii, 1985:84.
30 Deflacionando o orçamento de 2009 para R$ de 2008 com uma inflação estimada pela meta de 4,5% aa. É interessante lembrar que em 2008, o governo federal gastou 3,8 % do PIB com o pagamento de juros da dívida pública.
31 Exceto em situações específicas e de alcance muito restrito, como os financiamentos subsidiados pelo próprio FGTS (Resolução 460) e os caucionados pelas prefeituras.

ANEXO I



Elaboração própria.

Fonte: Abecip, 2009.

ANEXO II

Linhas de Pobreza e Indigência

Regiões e Estratos	Linhas em R$ (2008)	
	Indigência	Pobreza
Norte		
Belém	64,53	181,91
Urbano	63,51	158,57
Rural	41,92	79,55
Nordeste		
Fortaleza	60,04	169,96
Recife	77,59	252,32
Salvador	73,75	225,06
Urbano	53,14	152,25
Rural	46,16	91,84
Minas G./Esp.S.		
Belo Horizonte	67,43	223,60
Urbano	58,13	150,33
Rural	46,63	88,99
Rio de Janeiro		
Metrópole	79,57	252,22
Urbano	57,76	156,93
Rural	45,62	114,56
São Paulo		
Metrópole	83,52	300,78
Urbano	68,16	192,20
Rural	53,61	120,91
Sul		
Curitiba	58,41	196,26
P.Alegre	65,09	161,58
Urbano	55,88	134,37
Rural	44,07	90,59
Centro-Oeste		
Brasília	68,28	293,62
Goiânia	67,36	275,54
Urbano	58,62	209,79
Rural	44,13	120,49

Fonte: Elaboração de Sonia Rocha ("Do Consumo Observado à Linha de Pobreza", in Pesquisa e Planejamento Econômico, vol.27 (2), agosto de 1997).