

O ESGOTAMENTO DA CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DO SFH: Uma Interpretação à Luz da Evolução das Fontes de Recursos

Adelaide Motta de Lima

Professora da Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS

Maria Emília M. Fagundes

Professora da Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS

Simone Uderman

Professora da Universidade do Estado da Bahia - UNEB

Resumo: A partir do final dos anos oitenta, a virtual falência do modelo de gestão de política habitacional adotado no Brasil eclode como um dos principais pontos na pauta das preocupações nacionais. Este artigo objetiva contribuir para um diagnóstico mais preciso da questão, situando o cenário de queda dos financiamentos habitacionais concedidos no quadro de evolução das fontes de recursos que nutrem o SFH. Chega-se à conclusão de que a ausência de um mecanismo capaz de garantir a auto-sustentação do esquema montado compromete a viabilidade econômico-financeira do Sistema, tornando-o incapaz de continuar cumprindo as funções para as quais fora criado.

Palavras-chave: Habitação; crédito imobiliário; política habitacional; desenvolvimento urbano; Brasil.

1. CONCEPÇÃO DO TRABALHO

O Sistema Financeiro da Habitação - SFH, criado em 1964 no âmbito das reformas instituídas com vistas a estruturar o mercado financeiro para o novo padrão de acumulação que se iniciava, constituía-se no pilar central de sustentação da política nacional de habitação. Saudado com entusiasmo pelas classes médias, que viam então perspectivas de solucionar seus problemas de moradia, o sistema que ora se implantava acenava também com um programa de desenvolvimento urbano que serviria de suporte a um acelerado crescimento das cidades, requerido e ao mesmo tempo estimulado pela continuidade do processo de industrialização em sua nova fase.

Ao longo da década de 70, SFH vai amadurecendo, solidificando sua ação no financiamento à construção/aquisição de habitações, à medida que os mecanismos necessários para viabilizá-lo (a caderneta de poupança, o instituto da correção monetária e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS) disseminam-se na sociedade. É a partir de 1983 que as inconsistências do Sistema vêm à tona, sob a forma de um desequilíbrio entre as fontes supridoras de recursos e as crescentes necessidades sociais de habitação, face ao incremento populacional observado nas principais metrópoles do País. Daí em diante, debatendo-se numa crise que cada vez mais se evidencia, o SFH tem se afastado da função que supostamente nortearia os seus passos, soando rapidamente.

O estudo aqui apresentado tem por inspiração o panorama de declínio do modelo de gestão da política habitacional no Brasil. Objetiva, em linhas gerais, examinar uma das facetas do problema, identificando as relações entre a evolução dos financiamentos contratados e o comportamento dos recursos que alimentam o Sistema: os depósitos em poupança, os recolhimentos do FGTS e os retornos dos próprios empréstimos.

Foram construídas séries históricas relativas à trajetória dos financiamentos concedidos (em número e valor) e dos saldos de caderneta de poupança e do FGTS. Quanto à terceira fonte de recursos, diante da impossibilidade de obtenção de informações referentes aos valores efetivamente recebidos como prestações pagas pelos mutuários, recorreu-se a uma simulação no sentido de estimar a evolução de uma prestação hipotética, levando-se em conta as sistemáticas de reajustes adotadas.

O trabalho cobre o período compreendido entre 1975 e 1990, abrangendo, portanto, as fases de consolidação, auge e crise do SFH. Nos anos desconsiderados, além do sistema ainda estar engatinhando, a correlação proposta perde a sua relevância, uma vez que os sustentáculos financeiros não estavam completamente definidos e os retornos dos empréstimos eram então incipientes.

2. CONCESSÃO DE FINANCIAMENTO X FONTES DE RECURSOS

O fluxo anual de unidades financiadas e valores contratados pelo conjunto das instituições componentes do SFH é apresentado, distinguindo-se as

parcelas concernentes ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos - SBPE*, na TABELA 1.

TABELA 1
EVOLUÇÃO DOS SALDOS DE FINANCIAMENTOS
Sistema Financeiro da Habitação
1975-1990

Em Cr\$ milhões mar/91

ANOS	TOTAL				S B P E			
	Número	Tx. Cresc.	Valor	Tx. Cresc.	Número	Tx. Cresc.	Valor	Tx. Cresc.
1975	141.929	—	1.059.480	—	64.512	—	733.077	—
1976	273.763	92,89	1.900.856	79,41	109.410	69,60	1.172.701	59,97
1977	267.713	(2,21)	1.261.818	(33,62)	58.004	(46,98)	558.518	(52,37)
1978	337.649	26,12	1.412.929	11,98	58.133	0,22	495.667	(11,25)
1979	383.223	13,50	1.599.861	13,23	108.985	87,48	736.420	48,57
1980	627.342	63,70	2.121.435	32,60	260.534	139,05	1.422.559	93,17
1981	465.398	(25,81)	1.617.658	(23,75)	266.884	2,44	1.268.708	(10,82)
1982	541.129	16,27	1.670.842	3,29	258.745	(3,05)	1.158.866	(8,66)
1983	77.247	(85,72)	202.729	(87,87)	44.562	(82,78)	132.103	(88,60)
1984	86.358	11,79	177.872	(12,26)	42.807	(3,94)	118.300	(10,45)
1985	59.657	(30,92)	133.350	(25,03)	34.652	(19,05)	97.051	(17,96)
1986	40.977	(31,31)	155.104	16,31	19.099	(44,88)	101.593	4,68
1987	30.774	(24,90)	86.074	(44,51)	13.218	(30,79)	53.428	(47,41)

FONTE: ABECIP.

Valores atualizados para março de 1991 pelo IGP-DI.

Com base nos indicadores expostos, é possível inferir os rumos da trajetória do SFH enquanto agente promotor da política habitacional no País. Destacam-se, em linhas gerais, três grandes subperíodos, correspondendo, cada um deles, a uma tendência evolutiva.

* O SBPE é um segmento do SFH, originalmente constituído pelas sociedades de crédito imobiliário, associações de poupança e empréstimo, além das carteiras imobiliárias das caixas econômicas. Abrange, pois, as instituições voltadas para a captação de recursos voluntários junto ao público.

A primeira fase, que se estende até o ano de 1979, é marcada por um crescimento contínuo do número total de financiamentos concedidos, espelhando a consolidação de um sistema que completava uma década de funcionamento. Também os valores financiados vivenciam um movimento ascendente, com uma expansão de seu fluxo anual de cerca de 50% entre os anos de 1975 e 1979. É importante qualificar as taxas de crescimento negativas para o ano de 1977, a fim de assegurar uma correta apreensão do comportamento característico desta fase. Tal queda, na verdade, põe em evidência a peculiaridade do ano precedente, quando se assiste a um salto de mais de 90% no fluxo anual do total de contratações, equivalente a uma elevação de aproximadamente 80% em termos de valor.

Para o SBPE, não se pode identificar um comportamento uniforme das taxas de crescimento, nem em termos de unidades financiadas anualmente, nem a nível dos recursos alocados para esse fim durante o subperíodo em questão. Verificam-se grandes oscilações entre os anos estudados, o que pode estar associado ao caráter comercial deste ramo do SFH. Tal traço suscita certa ambigüidade na lógica do funcionamento desse segmento do Sistema, pois, se por um lado, está submetido às normas de política habitacional - subordinando-se, portanto, às definições de política macroeconômica global - por outro, torna-se mais vulnerável ao comportamento irregular do mercado. Observa-se, por exemplo, que o valor médio das unidades financiadas pelo SBPE tende a ser superior à média obtida para o SFH como um todo, o que indica sua inclinação a obedecer critérios de mercado (rentabilidade, segurança), além das restrições legais, na distribuição de seus recursos. Atuando com base nesses parâmetros, muitas vezes conflitantes entre si, as instituições integrantes do SBPE tornam-se mais suscetíveis a variações conjunturais.

Nos primeiros anos da década de 1980, o SFH atinge seu momento áureo. Os financiamentos alcançam patamares inéditos, tendo sido firmados, entre 1980 e 1982, cerca de 1.630.000 novos contratos. O valor dos empréstimos concedidos pelo Sistema acompanha o mesmo sentido da evolução da quantidade de unidades financiadas, embora em menor magnitude. Isso corrobora a tendência à redução do valor médio dos financiamentos, observada ao longo de toda a série tratada. Uma explicação plausível para este fenômeno refere-se à diminuição da parcela financiada dos imóveis, a despeito do aumento do valor total das novas unidades (tanto por conta do comportamento dos preços da construção civil como pela destinação dos novos financi-

amentos a um público de renda mais elevada, principalmente no que tange aos contratos firmados no âmbito do SBPE).

A partir de 1983 constata-se uma interrupção da trajetória ascendente verificada até então. O número de financiamentos nesse ano não ultrapassa 15% do fluxo concedido no ano anterior, atingindo seu estágio mais baixo desde o início da série. Em termos reais, o valor dos contratos firmados representa menos de 13% do valor financiado em 1982, acompanhando, de maneira ainda mais acentuada, a queda registrada a nível de volume. Desde então, configura-se uma tendência declinante, eventualmente rompida por pequenas reversões que não chegam, entretanto, a alterar as linhas gerais do movimento observado até 1987. É verdade que esta retração não se traduz num excesso de demanda no mercado imobiliário, pois o processo de compressão dos níveis salariais impede a concretização da demanda potencial por novas habitações. Com efeito, ao invés da esperada escassez de moradias financiadas pelo Sistema, o mercado chega, em alguns momentos, a defrontar-se com uma situação de "encalhe" de unidades habitacionais, o que reflete a incapacidade de grande parte da população de satisfazer sua necessidade básica de habitação.

Na esfera do SBPE, o ano de 1983 também marca a ruptura entre a fase de apogeu (1980-82) e a retração da atuação do sistema. A média anual das unidades financiadas no subperíodo 1983-87 situa-se em torno de 31 mil, contra uma média de 262 mil verificada no período precedente. Com relação ao montante de recursos alocados, o somatório dos últimos cinco anos da série não alcança sequer a metade do valor dos financiamentos concedidos em 1982, correspondendo apenas a pouco mais de 1/3 da magnitude contratada em 1980.

Embora os dados apresentados na TABELA 1 não revelem a distribuição dos recursos entre as diversas faixas de financiamento, tem sido notória a preferência por contratos envolvendo imóveis de maior valor, artifício utilizado pelos agentes financeiros de modo a satisfazer o binômio segurança e rentabilidade. As dificuldades que poderiam advir da fixação de percentuais de aplicação obrigatória para determinadas faixas de financiamento não se constituem em entraves efetivos à medida que as instituições financeiras, já tendo ultrapassado as suas quotas legais mínimas com os antigos contratos não amortizados, têm liberdade para alocar os novos recursos nos tipos de financiamentos que julgam mais vantajosos - já que o perfil de aplicações por faixas de financiamento não diz respeito ao fluxo de contratações, mas

sim à totalidade dos empréstimos efetuados. O próprio governo, deixando de cumprir os compromissos de amortização dos saldos residuais dos contratos, absorvidos pelo Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS, respalda esse tipo de comportamento, abrindo espaço para que as entidades direcionem os novos financiamentos para as chamadas "faixas livres" (destinação, taxas de juros e prazos de pagamento não regulamentados).

Para uma análise mais abrangente do comportamento do SFH é fundamental extrapolar o exame das operações ativas do sistema, incorporando, ao seu lado, um estudo das três fontes de recursos que lhes dão suporte. A TABELA 2 retrata a evolução de duas dessas fontes: a caderneta de poupança e o FGTS. O retorno dos financiamentos, que retroalimenta a capacidade de empréstimo do Sistema, será tratado mais adiante.

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 dos depósitos em poupança do começo da série apresentada na TABELA 2 traduzem a generalização dessa alternativa de aplicação, atraente pela garantia de preservação do poder de compra dos recursos, aliada às reduzidas exigências iniciais de imobilização financeira.

O movimento ascendente perdura até o biênio 1987-88, distinguindo-se, todavia, dois momentos marcados por variações negativas dos saldos em caderneta de poupança. No primeiro deles, 1980, a redução de 10,55% em relação ao ano anterior pode ser explicada, pelo menos em parte, pela pré-fixação da correção monetária no bojo da política antiinflacionária proposta pelo então ministro Antônio Delfim Netto. Tal diretriz, ferindo o princípio da conservação dos valores reais aplicados, à medida que determina um índice de correção monetária inferior à expectativa de inflação anual, abala a atratividade da caderneta, provocando uma fuga de recursos para outros fins.

A segunda taxa negativa de crescimento ocorre no ano de 1986 e reflete os efeitos do Plano Cruzado. O congelamento de preços, implementado no final do mês de fevereiro, desencadeia uma onda de consumo, motivada pelo desequilíbrio dos preços relativos (no momento da decretação da medida, alguns bens de consumo final apresentavam defasagem de preço) e pela antecipação de gastos frente à perspectiva de majoração dos preços represados, com o final do congelamento. A canalização de recursos para consumo vem somar-se a sensação de queda dos rendimentos da caderneta

de poupança. Com o estancamento do processo inflacionário, os baixos índices de correção monetária deixavam a impressão de que a remuneração não compensava a perda de liquidez. Ao lado dessa ilusão monetária, há que se considerar também que as verdadeiras taxas de inflação, novamente ascendentes com o passar do tempo, não eram refletidas em sua totalidade pelos índices oficiais. A resultante desse conjunto de fatores materializa-se num decréscimo da ordem de 9,0% nos saldos reais em caderneta de poupança entre dezembro de 1985 e de 1986.

TABELA 2
CADERNETA DE POUPANÇA E FGTS
Evolução dos Saldos
1975-1990

Em Cr\$ milhões mar/91

ANOS	POUPANÇA		FGTS	
	Saldo Dez.	Tx. Cresc.	Saldo Dez.	Tx. Cresc.
1975	3.493.898	—	3.062.427	—
1976	4.649.943	33,09	3.416.404	11,56
1977	5.518.657	18,68	4.007.840	17,31
1978	6.380.627	15,62	4.557.288	13,71
1979	6.533.187	2,39	4.323.902	(5,12)
1980	5.844.061	(10,55)	3.740.429	(13,49)
1981	7.554.808	29,27	4.161.478	11,26
1982	8.705.005	15,22	4.646.233	11,65
1983	8.846.244	1,62	3.929.396	(15,43)
1984	9.118.116	3,07	3.905.746	(0,60)
1985	9.760.136	7,04	4.147.152	(6,18)
1986	8.876.122	(9,06)	6.071.640	46,41
1987	10.821.390	21,92	5.940.815	(2,15)
1988	10.297.199	(4,84)
1989	6.549.987	(36,39)
1990	3.181.222	(51,43)

FONTE: ABECIP.

Valores atualizados para março de 1991 pelo IGP-DI.

A partir de 1988, o ambiente de aceleração inflacionária estimula a procura de ativos com maior liquidez e rentabilidade. A caderneta de poupança, com periodicidade mensal e rendimento determinado por índices mascarados, vê-se em desvantagem *vis-à-vis* aplicações alternativas. A perda de competitividade, conjugada à própria situação recessiva vivenciada pelo País, provoca uma queda acentuada dos depósitos em poupança, que ultrapassa 40% entre 1987 e 1989.

A abrupta redução dos saldos em 1990 (51,43%) é explicada, em grande medida, pela não contabilização das parcelas retidas no Banco Central por determinação do Plano Collor. Ademais, o bloqueio dos cruzados novos, sobretudo num primeiro momento, afugenta o amedrontado poupador, direcionando suas aplicações para ativos reais e divisas. O agravamento da recessão - enxugando a renda nacional - bem como a persistência das subcorreções, reduz a captação líquida de poupança, aprofundando a crise na capacidade de financiamento do SFH.

A TABELA 2 apresenta ainda a série histórica dos saldos do FGTS. Criado pela Lei 5.107/66, este Fundo exerce um efeito dinamizador sobre o Sistema em formação, representando, à época, a sua principal fonte de recursos. Na condição de gestor da arrecadação equivalente a 8% do montante total das folhas de pagamento das empresas atuantes no País, o Banco Nacional de Habitação - BNH consolida sua presença enquanto órgão orientador do SFH, repassando esses recursos para os agentes que atuam diretamente na concessão de financiamentos.

A evolução dos saldos do FGTS, como seria de se esperar, descreve um comportamento pró-cíclico. 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 ou contração da atividade econômica.

Na ausência de flutuações na taxa de ocupação* e no valor real do salário médio, a tendência "natural" seria uma elevação dos montantes recolhidos, acompanhando o crescimento da População Economicamente Ativa - PEA. É verdade que escapa aos objetivos desta análise o exame dos efeitos

* A taxa de ocupação representa a participação da População Ocupada no conjunto da População Economicamente Ativa (PO/PEA).

de tais variáveis, pois o que se pretende investigar é o impacto da evolução dos repasses do FGTS sobre a concessão de financiamentos por parte do SFH. No entanto, não se pode ignorá-los, sob pena de chegar a conclusões distorcidas a partir da leitura dos dados, interpretando quaisquer variações positivas como decorrentes de uma melhoria nos índices de emprego da economia.

A primeira queda verificada no período tratado ocorre nos anos iniciais do Governo Figueiredo, quando a política salarial adotada induz ao rebaixamento dos salários reais, com introdução do chamado "efeito cascata". Promovendo reajustes diferenciados entre níveis salariais, representando percentuais decrescentes dos índices de variação de preços ao consumidor, a nova política explicitava um modelo de contenção salarial cujos efeitos se propagam aos saldos cujos efeitos se propagam aos saldos do FGTS. Vale lembrar que essa fase já evidenciava características prenunciativas da recessão que se abateria nos anos posteriores.

Em 1983, o programa de ajustamento implementado com o fim de alcançar o equilíbrio das contas externas e conter a inflação trazia em seu dorso a clara intenção de limitar a demanda interna, aprofundando assim a recessão. Mais uma vez, a confluência da queda do nível de atividade econômica com um vigoroso arrocho salarial produziria resultados nefastos sobre a captação do FGTS*. A redução de 16% nos saldos entre 1982 e 1984, associados aos baixos índices de incrementos dos depósitos líquidos em caderneta de poupança no mesmo período, consubstancia um estrangulamento das fontes de recursos do SFH. Isso explica, ao menos parcialmente, as fortes taxas negativas de crescimentos na magnitude dos financiamentos habitacionais concedidos (vide TABELA 1).

O inusitado aumento dos saldos do FGTS em 1986 - quase 50 % em relação ao ano anterior - guarda estreita correlação com a recuperação do PIB e dos indicadores salariais esboçada a partir do Plano Cruzado. Já no ano seguinte, a tendência declinante volta a manifestar-se e, dado o comportamento das variáveis macroeconômicas relevantes, possivelmente persiste até os dias atuais.

* Nos momentos de recessão, ao lado da diminuição dos recolhimentos, ocorre também uma elevação das retiradas de fundos por conta das demissões.

Resta, por fim, analisar a terceira fonte de recursos do SFH, isto é, o retorno dos financiamentos concedidos, que se materializa no valor das prestações recebidas. Para que o sistema fosse capaz de auto-sustentar-se a longo prazo, cada empréstimo deveria ser inteiramente amortizado, ficando o seu potencial de expansão condicionado à geração de um excedente, através da capitalização dos juros embutidos no valor da prestação. Contudo, a fixação dos reajustes submete-se a decisões governamentais, de natureza política em sua essência, escapando, assim, à simples lógica econômico-financeira. Ao longo do tempo, a subordinação dos critérios técnicos às determinações políticas resultaria num achatamento do valor das prestações, comprometendo a capacidade de reprodução do Sistema.

Desde a sua concepção, o SFH, com o objetivo de estender o acesso à casa própria às camadas de baixa renda, trazia implícita a necessidade de vinculação do reajuste das prestações cobradas à evolução da renda do trabalhador. Não é por outra razão que, ao lado da sistemática de correção pela variação da UPC-Unidade Padrão de Capital*, colocavam-se sempre outras opções que atrelavam o valor das prestações aos percentuais de atualização do salário mínimo.

À medida que os saldos devedores das operações de financiamentos habitacional eram reajustados invariavelmente pela correção monetária, abria-se a possibilidade de um descompasso entre a evolução da dívida e as obrigações de pagamento mensais que deveriam amortizá-la. No entanto, esse desequilíbrio, diante do que estava por vir, ainda não assumia dimensões preocupantes. Note-se que até o início da década de 80 as prestações da casa própria acompanhavam, pelo menos, os aumentos nominais do salário mínimo que, no espectro de salários pagos na economia, mantinha-se relativamente menos afastado dos índices de inflação.

A situação agrava-se a partir de 1983, quando o Decreto-lei nº 2.065 estabelece a alternativa de um reajuste com base em 80% da variação do maior salário mínimo vigente no País, para os anos de 1983 e 1984. Neste último ano é também instituído o Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional (PES-CP), concedendo-se aos mutuários a opção de corrigir os seus pagamentos de acordo com o percentual e a periodicidade do incre-

* A UPC sofria alterações trimestrais, acompanhando a variação da ORTN, que, por sua vez, refletia os índices oficiais de correção monetária.

mento salarial de sua categoria profissional. Para os antigos devedores, a opção pelo PES-CP poderia ainda estar conjugada à manutenção do seu prazo anual de reajuste das prestações. Numa conjuntura de contenção dos níveis salariais, tal medida tem seu impacto magnificado pela sucessão de sub-reajustes, que ampliam cada vez mais o hiato entre o valor da prestação que amortizaria o empréstimo e aquele efetivamente pago.

A TABELA 3 simula a evolução da prestação, levando em conta as possíveis combinações de sistemáticas de reajuste que se descortinam a partir de 1983. Tomou-se como parâmetro o caso de um mutuário-padrão com dissídio no mês de maio e periodicidade de reajuste anual. Quatro hipóteses foram consideradas com respeito ao ano de origem do financiamento: contratos firmados até 1982 (situações I a IV), em 1983 (situações V e VI), em 1984 (situação VII) e 1985 (situação VIII).

A primeira linha da TABELA 3 exhibe os valores da prestação hipoteticamente reajustada pelos percentuais de correção do saldo devedor dos empréstimos, considerando-se um montante inicial de 100 no ano-base. Se integralmente aplicados para atualizar os pagamentos dos mutuários, esses índices permitiriam o equilíbrio dinâmico entre a dívida e as parcelas de amortização.

As situações de I a VIII, por seu turno, retratam a *destacagem* dos retornos dos empréstimos habitacionais frente à adoção de mecanismos diferenciados de correção, conforme as diversas opções concedidas aos mutuários pelo governo. Em cada uma delas, a primeira linha apresenta a evolução nominal simulada de uma prestação inicial de 100, tomando-se as opções destacadas; na segunda linha, confrontam-se esses valores com aqueles atualizados pela correção oficial plena, registrados na "situação 0". As opções consideradas, listadas abaixo da TABELA 3, abrangem diferentes critérios de reajuste referentes a anos diversos ou a alternativas apresentados aos mutuários, excludentes dentro de um mesmo ano.

Analisando o caso de um mutuário cujo contrato tenha sido firmado em 1982, por exemplo, e cujas opções de correção da prestação tenham sido as utilizadas na "situação I", observa-se que, já em 1984, após dois anos de reajustes inferiores aos do salário mínimo, a prestação paga equivalia a 68,10% daquela que permitiria a liquidação do saldo devedor integral ao fim do contrato. Em 1985, frente a uma inflação próxima a 250%, o governo limitava o aumento das prestações da casa própria em 112%, afastando

TABELA 3

Prestações Reajustadas pela UPC Versus Opções Concedidas aos Mutuários

Situa- ções	Alternativas de reajustes das prestações	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
0	a - Reajuste pela UPC	100,00	230,42	670,64	2.322,85	5.383,50	18.543,22	87.245,18	891.515,42	34.637.549,90
	b - Opções: 1,2,3,4,5 e 8	100,00	187,51	456,68	968,16	1.365,11	3.910,13	19.376,88	146.919,93	5.354.670,21
I	c - (b/a) x 100	100,00	81,38	68,10	41,68	25,36	21,09	22,21	16,48	15,46
	d - Opções: 1,2,3,4,5 e 8	100,00	187,51	523,95	1.110,77	1.566,19	4.486,10	22.231,14	168.561,57	6.143.425,28
II	e - (d/a) x 100	100,00	81,38	78,13	47,82	29,09	24,19	25,48	18,91	17,74
	f - Opções: 2,3,4,5,7 e 8	100,00	209,39	509,97	1.081,13	1.524,40	4.366,40	21.637,97	164.064,02	5.979.506,80
III	g - (f/a) x 100	100,00	90,87	76,04	46,54	28,32	23,55	24,80	18,40	17,26
	h - Opções: 3,4,5,6,7 e 8	100,00	209,39	585,08	1.240,37	1.748,92	5.009,50	24.824,88	188.227,89	6.860.187,54
IV	i - (h/a) x 100	100,00	90,87	87,24	53,40	32,49	27,02	28,45	21,11	19,81
	j - Opções: 2,3,4,5 e 8	100,00	230,42	561,19	1.189,72	1.677,51	4.804,95	23.811,23	180.542,16	6.580.072,21
V	k - (j/a) x 100	100,00	100,00	83,68	51,22	31,16	25,91	27,29	20,25	19,00
	l - Opções: 3,4,5,6 e 8	100,00	230,42	643,86	1.364,98	1.924,63	5.512,78	27.318,91	207.138,18	7.549.395,55
VI	m - (l/a) x 100	100,00	100,00	96,01	58,76	35,75	29,73	31,31	23,23	21,80
	n - Opções: 3,4,5, e 8	100,00	230,42	670,64	1.421,76	2.004,69	5.742,10	28.455,34	215.754,87	7.863.440,64
VII	o - (n/a) x 100	100,00	100,00	100,00	61,21	37,24	30,97	32,62	24,20	22,70
	p - Opções: 4,5, e 8	100,00	230,42	670,64	2.322,85	3.275,23	9.381,36	4.689,88	352.496,91	12.847.165,80
VIII	q - (p/a) x 100	100,00	100,00	100,00	100,00	60,84	50,59	5,38	39,54	37,09

FONTE: ABECIP - DEPARTAMENTO TÉCNICO.

Obs: Considerou-se o dissídio do mutuário no mês de maio.

Opções:

1 - 80% do Salário Mínimo em 1983

2 - 80% do Salário Mínimo em 1984

3 - 112% em 1985

4 - Conversão para Cruzados (41%)

5 - Congelamento no Plano Verão

6 - 100% do Salário Mínimo em 1984

7 - 100% do Salário Mínimo em 1983

8 - Troca da Variação do IPC (84,32%) pela BTN (41,28%) em 1990

deliberadamente suas regras de atualização dos percentuais de variação de preços. A regra de conversão para cruzados adotada em 1986 implicou a ampliação da defasagem relativa, fazendo com que o suposto mutuário passasse a pagar apenas cerca de 1/4 do montante calculado para a "situação O". A continuidade das benesses leva a prestação a representar, no último ano da série, somente 15,46% do valor corrigido pelo mesmo critério que atualiza o saldo devedor.

O exemplo da "situação I" ilustra o maior desgaste sofrido pelas prestações ao longo do período tratado. Outrossim, em todos os demais casos é patente o progressivo achatamento das parcelas mensais devidas ao SFH. Se nas últimas situações expostas na TABELA 3 o hiato entre os pagamentos efetuados pelos mutuários e o valor "ideal" das prestações (situação O) é menos acentuado, isto se deve ao menor espaço de tempo decorrido desde a concessão do financiamento. De qualquer modo, mesmo na "situação VIII", a prestação vigente cinco anos após a celebração do contrato apresenta uma defasagem de quase 63% em relação ao valor necessário para amortizar, ao final do prazo pactuado, o débito perante o SFH.

O ano de 1982 foi tomado como base a partir da qual foram calculados os diferenciais entre a evolução da prestação e a correção do saldo devedor, o que implica desconsiderar quaisquer possíveis descompassos até esse ano. Nos contratos firmados no período precedente deve-se esperar uma desproporção ainda mais alarmante do que as simuladas no quadro acima, uma vez que aí os sub-reajustes anteriores a 1982 não estão contemplados.

O corte temporal adotado para a investigação desta última fonte de recursos do Sistema coincide com o período de inflexão dos financiamentos concedidos. Na verdade, a disponibilidade de recursos para novos empréstimos vê-se comprometida, desde 1983, pelo enfraquecimento simultâneo dos saldos de poupança e de FGTS. O efeito dessa queda poderia ser minimizado, em alguma medida, pelo retorno das antigas operações ativas, desde que as prestações pagas pelos mutuários ao menos acompanhassem a evolução dos índices oficiais de inflação. A observação da TABELA 3, no entanto, permite inferir que, ao invés de seguir o ritmo inflacionário, as prestações perdem gradativamente o seu valor real, o que aprofunda a crise do SFH. A isso vem somar-se o peso da inadimplência, minguando ainda mais o retorno dos antigos contratos. Segundo informações da Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP), o percentual de

mutuários com mais de 3 prestações em atraso passa de 5,8% em junho de 1983 a 25,3% em dezembro de 1985, quando alcança seu nível mais elevado*. A mesma instituição estima que, na ausência de subsídios às prestações e de índices expressivos de inadimplência, 150 mil novas unidades habitacionais poderiam estar sendo financiadas a cada ano.

Convém salientar que, apesar de não se contar com um panorama da evolução das prestações para todo o período 1975-1990, a série construída revela-se suficiente para o objetivo de relacionar a captação de recursos à concessão de empréstimos por parte do sistema. Partindo de 1983, a simulação realizada cobre exatamente o período mais crítico, possibilitando uma análise global dos fatores que conformam o cenário no qual se desenrola o colapso da política habitacional no País.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto buscou examinar a crise do Sistema Financeiro da Habitação, materializada na virtual falência do seu papel original. Concebido com o objetivo de sanar o *déficit* habitacional no Brasil, desde a sua criação, o sistema move-se em contradições decorrentes dos conflitos entre a função de viabilizar a aquisição da casa própria pela classe trabalhadora e a necessidade de auto-reprodução, que permitiria sua própria continuidade. Configuram-se, assim, duas ordens de critérios a serem satisfeitos. A primeira, de natureza sócio-política, determina, numa sociedade marcada por uma perversa distribuição de renda, a concessão de financiamentos subsidiados, de modo a fazer cumprir a meta de disseminação de moradias populares. A outra, de caráter eminentemente técnico, impõe o equilíbrio entre as operações ativas e passivas do sistema, a fim de garantir, a longo prazo, sua auto-sustentação.

A dificuldade de conciliar critérios tão díspares fará aflorar a partir de 1983 o desajuste latente entre o retorno dos empréstimos e a evolução do saldo devedor dos contratos. A resolução de fixar percentuais de reajustes das prestações menores que a variação do salário mínimo, diante das pressões dos mutuários, será a primeira de uma série de medidas que aprofundam

* O aparente contra-senso (aumento dos índices de inadimplência numa conjuntura de perda do valor real da prestação) pode ser explicado pela decisão coletiva de não-pagamento das prestações, como parte da estratégia adotada pelos movimentos reivindicatórios dos mutuários.

esse fosso. No entanto, o público beneficiário dessas concessões gradativamente tem o seu perfil alterado.

A tentativa governamental de fazer com que o critério da "função social" do SFH se sobreponha à sua lógica econômica de reprodução conduz as instituições integrantes do sistema a reorientarem suas aplicações para a construção/aquisição de moradias mais luxuosas, direcionadas a uma população de renda mais elevada. Como o governo persiste na prática de sub-reajustamento das prestações, distribuindo subsídios indiscriminadamente, o critério técnico de equilíbrio financeiro do sistema vê-se comprometido, sem que, em contrapartida, o objetivo de prover habitação às camadas populares esteja sendo atendido. É possível, não obstante, detectar uma certa funcionalidade desta prática, que permite amortecer a compressão dos níveis salariais, à medida que compensa, para os mutuários, a elevação de outros gastos familiares além dos percentuais de atualização dos salários. Percebe-se aqui uma dicotomia envolvendo a ação do governo, pretensamente voltada para o propósito social, e os interesses das instituições, preocupadas em manter-se enquanto tais. Deste confronto, sem vencedores ou vencidos, emerge uma sensação de caos, fruto da constatação de que o sistema perdeu-se e suas ambigüidades.

Na verdade, desde o início estava prevista a possibilidade de não-liquidação integral da dívida ao fim do prazo contratado. Comprometeu a criação do FCVS, já em 1967, com o intuito de cobrir o saldo não amortizado. No curto prazo, a disponibilidade de recursos para empréstimos habitacionais seria assegurada pela consolidação das demais fontes. Tanto as cadernetas de poupança quanto a arrecadação líquida de FGTS expandiam-se, naquele momento, no rastro do chamado "Milagre Econômico". Até os primeiros anos da década de 80, a capacidade de financiamento do sistema se fortalece, acompanhando a tendência de crescimento desses recursos. A evolução das prestações, se não contribuía diretamente para a ampliação do montante de empréstimo, também não chegava a comprometer a viabilidade do SFH, que atingiu o ápice de suas atividades entre 1980 e 1982.

Após a fase de auge, os contornos da crise delineiam-se com maior intensidade. Ao lado do progressivo enxugamento dos retornos dos antigos financiamentos, tanto em virtudes dos sub-reajustes como por conta da elevação dos índices de inadimplência, reflexo do aprofundamento da recessão e da política salarial vigente, também os recursos oriundos da poupança e do FGTS começam a escassear. Este último, inclusive, apresenta um declínio

absoluto, do qual só se refará em 1986, sob os auspícios da onda de crescimento provocada pelo Plano Cruzado. Cabe notar, entretanto, os efeitos negativos deste mesmo conjunto de medidas sobre o valor das prestações e a captação de poupança, anulando eventuais impactos positivos sobre a capacidade de empréstimo do SFH, associados à recuperação dos níveis de emprego e renda. Nos anos seguintes, não se detecta qualquer indício substancial de recuperação, continuando o sistema a sofrer um processo de deterioração.

Cabe ainda registrar, ao concluir o trabalho, alguns limites da análise aqui empreendida. A simulação apresentada na TABELA 3, particularmente, padece de inevitáveis restrições. A maior delas talvez seja a impossibilidade de incorporação das inúmeras combinações de prazos e índices de reajustes salariais para os mutuários que optam pelo PES-CP. Por outro lado, a abstração dos anos anteriores a 1983 não compromete os resultados da análise, à medida que a consideração de eventuais subsídios à prestação em tal período apenas reforçaria a constatação de que a capacidade de financiamento do sistema acaba sendo abalada pelas defasagens acumuladas ao longo do tempo.

Por fim, o fato de não se contar com séries completas (1975-1990) para todas as variáveis trabalhadas deve-se à não disponibilidade de informações acerca dos saldos de FGTS e do volume de financiamentos concedidos pelo SFH a partir de 1988, pelo menos ao nível das fontes consultadas. De todo modo, as indicações que emergem do estudo aqui desenvolvido permanecem válidas, apontando a necessidade de se repensar a estrutura sobre a qual está assentada a política habitacional no País.

AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem a João Gatti e Pedro Klumb, do Banco Econômico, pelas informações e comentários.

Abstract: From the late eighties, the virtual failure of the form of conducting housing policy in Brazil emerged as a focal point of national worry. The present article offers a contribution to a more precise diagnose of this question, by showing the breakdown of housing finance as a result of the evolution of the flow of funds supporting the SFH. The conclusion is that the absence of some kind of mechanism guaranteeing the self-sustaining of the SFH financing-scheme undermines its viability. In this way, SFH is unable to execute his original attributes.

Key Words: Habitation; real-estate credit; housing programme policy; urban development; Brazil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABECIP. Sugestões para uma nova política habitacional.**[S.L.,s.n.s.d]
(mimeo)
- BORGES, João Gonçalves, VASCONCELOS, Fábio Puccetti. Habitação para o desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Bloch, 1974.
- FARO, Clóvis. Sistema financeiro de habitação: A questão do desequilíbrio do FCVS. Revista de economia política, v.11, n.1, p.81-89, jan./mar. 1991.**
- KLUMB, Pedro. Evolução recente do SBPE: Os difíceis caminhos da transição.** [s.l.s.n.s.d.] (mimeo)
- ROSSETTI, José Paschoal (coord.). A Economia brasileira e a indústria da construção.** São Paulo: SECOVI, 1981.
- SIMONSEN, Mário Henrique (superv.). Análise crítica do financiamento e das operações das sociedades de crédito imobiliário.** Rio de Janeiro: ABECIP, 1969.

NOTA AOS COLABORADORES

01. A Revista Econômica do Nordeste (REN) é uma publicação trimestral do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), destinada à divulgação de trabalhos de cunho técnico-científico resultantes de estudos e pesquisas que contribuam para a formação e qualificação dos recursos humanos do Nordeste e concorram para a constituição de base de informação sobre a Região.
02. A REN tem como finalidades:
 - a) Promover a integração técnico-científica do BNB com outros órgãos de desenvolvimento do Nordeste, de modo a reforçar seu papel de banco de desenvolvimento regional;
 - b) Estimular a comunidade intelectual nordestina à produção de trabalhos técnico-científicos nas áreas de Administração, Economia, Sociologia e ciências afins, bem como das tecnologias afetas a essas áreas do conhecimento;
 - c) Oferecer subsídios à formação de consciência crítica sobre aspectos sócio-econômicos da Região; e
 - d) Divulgar trabalhos do BNB que retratem as especificidades da Região.

Como apresentar artigos para publicação:

03. O autor enviará duas cópias do trabalho - ~~que não serão devolvidas~~. O artigo é analisado por um corpo de consultores, ~~manutando-se em sigilo~~ a identidade do autor. A seleção dos trabalhos para publicação ~~caberá à~~ Comissão Editorial. Durante a tramitação do trabalho, o autor pode obter informações pelo telefone (085) 299.3137, fax (085) 299.3334 e telere (85) 1247. Trabalhos e correspondências devem ser enviados para:

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A.
 Editor da Revista Econômica do Nordeste
 Centro de Documentação e Informação — CDI
 Av. Paranjana, 5.700 — Passaré
 CEP 60740-000 FORTALEZA CE.

04. O trabalho deve estar redigido em português, em forma de artigo, totalizando no mínimo vinte (20) e no máximo quarenta (40) páginas datilografadas em papel carta, espaço dois. Damos preferência a que os originais sejam enviados em disquete, digitados no processador de textos Fácil 7.0 ou Wordperfect, com o seguinte formato: páginas de 66 linhas, cada uma com 65 toques.

05. Os originais das ilustrações (fotos, gráficos, mapas, etc.) devem ser remetidos em anexo.
06. Acompanharão o trabalho resumos em Português e Inglês de, no máximo, uma página.
07. Solicita-se que os artigos sejam redigidos em linguagem acessível, minimizando o jargão teórico e as formulações matemáticas, sem sacrificar a qualidade do trabalho.
08. As fórmulas matemáticas, quando indispensáveis, deverão ser datilografadas no próprio texto, com clareza, não podendo oferecer dupla interpretação (Ex: não confundir o algarismo 1 com a letra l).
09. A apresentação do trabalho deverá estar de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) no que tange às notas e referências bibliográficas.
10. Cada trabalho publicado na REN dá direito ao(s) autor(es) a 20 exemplares da Revista.
11. A partir de janeiro de 1995, os artigos deverão vir acompanhados de parecer favorável à sua publicação, dado por professor, pesquisador ou técnico de instituição reconhecida no meio acadêmico ou na sociedade civil.

Como apresentar resenhas:

12. As resenhas de livros ou conferências, resultados de pesquisas e comunicações feitos em congressos e seminários para publicação na REN terão no máximo duas páginas de 66 linhas, cada uma com 65 toques.
13. O autor assina a resenha, responsabilizando-se pelo que afirma da obra comentada.
14. São indispensáveis dados como editora, entidade e endereço onde a pessoa interessada possa adquirir o documento/obra objeto de análise.
15. O resenhista remeterá seu texto e um exemplar do trabalho enfocado (que não serão devolvidos), juntamente com seu nome completo, endereço, telefone, fax e outras indicações que facilitem contatos posteriores, se necessários.
16. A REN selecionará as resenhas para publicação segundo os critérios de espaço e adequação a seus objetivos expressos nos itens 01 e 02, acima.



bsb BANCO DO NORDESTE
DO BRASIL S.A.

DIRETORIA DE RECURSOS HUMANOS
E PATRIMONIAIS - DIREP

Central de Apoio Logístico - CENAL

Área de Produção de Comunicação
e Documentação - APDOC

94/0696
09/700



Nossas Agências

ALAGOAS

Arapiraca
Batalha
Maceió
Centro
Metro Maceió
Mata Grande
Palmeira dos Índios
Penedo
Santana do Ipanema
União dos Palmares

BAHIA

Alagoinhas
Andaraí
Barreiras
Bom Jesus da Lapa
Camaçã
Camaçari
Centro Ind. de Aratu
Cícero Dantas
Correntina
Eunápolis
Feira de Santana
Guanambi
Ilhéus
Ipiaú
Irecê
Itaberaba
Itabuna
Itamaraju
Itapetinga
Jacobina
Jequié
Juazeiro
Medeiros Neto
Morro do Chapéu
Mundo Novo
Paulo Afonso
Salvador
Centro
Metro Barra
Metro Comércio
Metro Igatemi
Metro P. Seco Pirajá
Metro Salvador
Sta. Maria da Vitória
Sto. Antônio de Jesus
Senhor do Bonfim
Teixeira de Freitas
Vitória da Conquista

CEARÁ

Aracati
Baturité
Boa Viagem
Brejo Santo
Campos Sales
Canindé
Crato
Crato
Fortaleza
Centro
Distrito Industrial
Metro Aldeota
Metro B. de Menezes
Metro Fortaleza
Metro Montese
Granja
Iguatu
Itapipoca
Jaguaribe
Juazeiro do Norte
Lavras da Mangabeira
Limoeiro do Norte
Maranguape
Mombaça
Nova Russas
Quixadá
Quixeramobim
São Benedito
Sobral
Tauá
Tinguá

DISTRITO FEDERAL

Brasília

MARANHÃO

Açailândia
Bacabal
Balsas
Barra do Corda
Caxias
Chapadinha
Codó
Imperatriz
Pedreiras
Presidente Dutra
Santa Inês
São Luís
Centro
Metro São Luís
Zé Doca

MINAS GERAIS

Belo Horizonte
Brasília de Minas
Janaúba
Januária
Montalvânia
Monte Azul
Montes Claros
Pirapora
Porteirinha
Salinas

PARAÍBA

Alagoa Grande
Cajazeiras
Campina Grande
Catolé do Rocha
Guarabira
Itaporanga
João Pessoa
Centro
Metro João Pessoa
Patos
Pombal
Sapé
Solânea
Sousa
Sumé

PERNAMBUCO

Araripina
Bezerros
Caruaru
Floresta
Garanhuns
Goiana
Ouricuri
Paulista
Pesqueira
Petrolina
Recife
Centro
Metro Boa Viagem
Metro Encruzilhada
Metro Imbiribeira
Metro Recife
Salgueiro
Serra Talhada
Sertânia
Surubim
Timbaúba
Vitória de Santo Antão

PIAUI

Água Branca
Bom Jesus
Campo Maior
Correntina
Esperantina
Floriano
Oeiras
Parnaíba
Paulistana
Picos
Piripiri
São Raimundo Nonato
Teresina
Centro
Metro Teresina
Valença do Piauí

RIO DE JANEIRO

Rio de Janeiro

RIO GRANDE DO NORTE

Açu
Angicos
Apodi
Caicó
Currais Novos
Jardim do Seridó
Macau
Mocoró
Natal
Centro
Metro Natal
Pau dos Ferros
Santa Cruz
Santo Antônio

SÃO PAULO

São Paulo

SERGIPE

Aracaju
Centro
Metro Aracaju
Bom Jardim
Canaã
Estância
Gararu
Itabaiana
Lagarto
Laranjeiras
Nedópolis
Nova Serrinha da Cabaça
Nova Serrinha das Flores
Propriá
Simão Dias
Tobias Barreto