

**Política habitacional -
vinte anos depois***

Arquiteto
Aliomar Baleeiro Filho

Atual diretoria do IAB/RJ destacou dois temas que se afiguram de especial interesse dos arquitetos, em função de sua campanha eleitoral em 1983. Um deles é o exame de vinte anos de política habitacional brasileira, representada essencialmente pela atuação do Banco Nacional da Habitação, que foi apresentado durante a 70.ª Reunião do Conselho Superior do Instituto de Arquitetos do Brasil (Cosu), que tratou de temas dessa natureza.

O trabalho, exaustivo, foi realizado pela Comissão de Planejamento Urbano do IAB/RJ, a partir de informações diretas publicadas pelo próprio BNH. Fato inédito no posicionamento do Instituto de Arquitetos do Brasil. É precedido de uma interpretação do projeto do banco, e seu estado atual, por arquiteto do IAB atuante no BNH. Em contrapartida, são feitas propostas pela Comissão de Planejamento Urbano, abrangendo desde a filosofia do BNH, seus programas e fontes de recursos. Pretende-se, assim, ter uma visão completa do banco, visto de seu interior, e a par disso uma contribuição nova, objetiva e comprometida com o presente, dos arquitetos do IAB para a política habitacional brasileira.

O chamado "problema habitacional" decorre de dois fatos: a) o alto crescimento da população, concentrado nas cidades; b) a crescente socialização, traduzida na distribuição dos benefícios da sociedade ao maior número possível de habitantes. Como solucionar isso? Em comunidades com alto nível de riqueza e pequeno porte econômico, esses problemas não têm reflexo expressivo e podem ser resolvidos mediante transferência direta do excedente de riqueza aos necessitados.

Em países de grande porte e alta taxa de crescimento demográfico, isso é impossível. Seja a economia centralizada pelo Estado, ou de mercado, são realizados programas de produção de habitação em grande escala.

Em economia de mercado, esses programas não podem ser financiados a longo prazo, de modo a suportar o elevado custo da habitação, e é preciso que sejam auto-sustentáveis, de modo a não gerar uma inflação que seria insuportável.

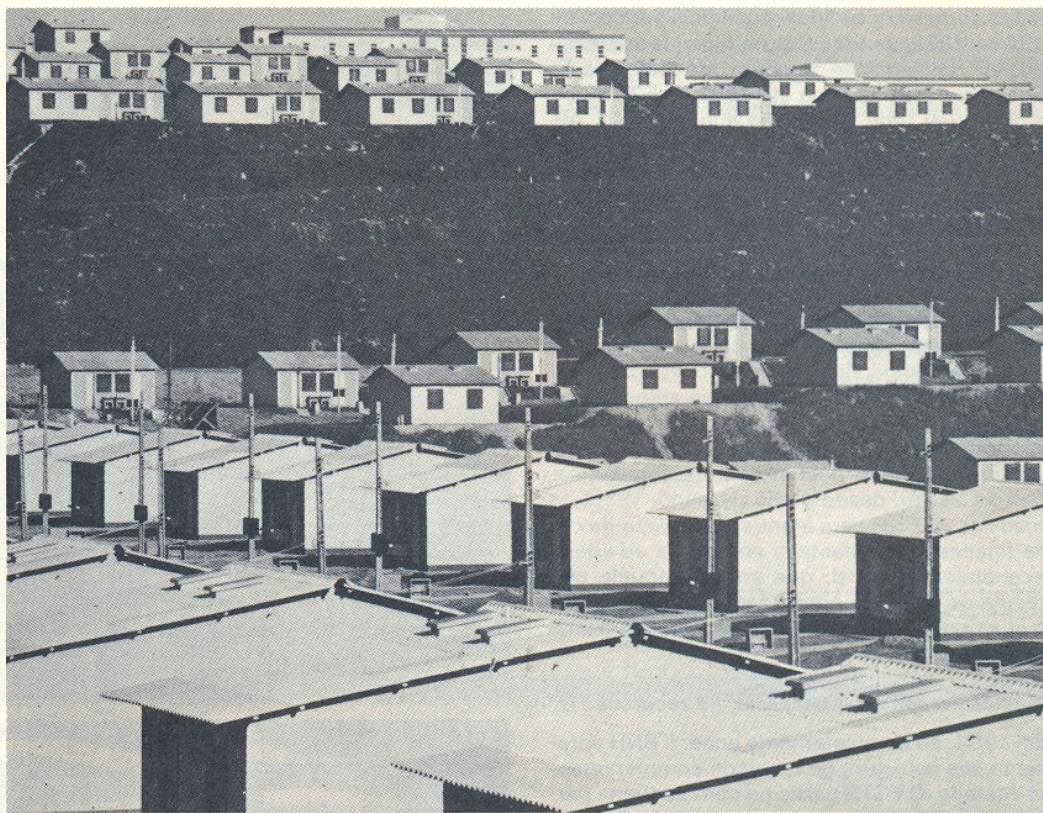
Forma de atuação do BNH

No Brasil, o programa de solução habitacional se desenvolveu a partir da criação do BNH, com base no seguinte:

1) atuação indireta ("de segunda linha"), através de agentes integrantes de sistemas geridos pelo mercado, com isso evitando a excessiva centralização e intervenção do Estado;

2) correção monetária dos recursos utilizados pelo BNH, para viabilizar a atuação a longo prazo, dentro de uma economia instável, ainda em desenvolvimento;

3) recursos obtidos pela gestão de um fundo, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), formado por contribuições de empregadores em favor de assalariados, visando principalmente



garantir sua indenização por tempo de serviço em caso de desemprego;

d) aplicação de recursos de forma a subsidiar as camadas de baixa renda com recursos transferidos daquelas em melhores condições.

O banco foi portanto concebido de modo a não se tornar mais um órgão público a pesar nos impostos pagos pela população, nem se constituir em fonte de inflação. Em paralelo ao FGTS, que é uma contribuição obrigatória dos empregadores, foram criadas as cadernetas de poupança, para captar recursos voluntariamente depositados e garantidos pelo BNH. Esses recursos também não pertencem ao banco nem são retirados através de impostos, e são movimentados pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Esse foi o projeto. Qual o seu estado atual?

Expansão e recessão do programa

Até anos recentes, o BNH se expandiu de forma acelerada, através da multiplicação de programas, que abrangem habitação, lotes urbanizados, reservas de terrenos, água, esgoto, escolas, postos de saúde, pavimentação, telefonia - enfim, os diversos componentes e complementos da habitação. Em 1979, contudo, iniciava-se a recessão econômica no país.

O BNH autorizou a partir desse ano a retirada de recursos do FGTS para reduzir as prestações devidas para aquisição de moradias pelo seu sistema, e também reduziu as taxas de juros cobradas, além de alongar os prazos de pagamento. Com isso, o retorno de seus financiamentos, que lhe permitia se capitalizar, de modo a não depender tanto de recursos de terceiros, como

o FGTS, deixou de crescer nos anos subsequentes. Foi, contudo, o preço pago para assegurar o atendimento social.

A alteração da política salarial em fins de 1979, que passou a atualizar os salários por um novo índice, o INPC, e a redistribuí-los conforme a faixa de ganho, reduziu assim o poder aquisitivo da população, e iniciou um processo divergente entre as possibilidades do BNH e as da sociedade que ele integra.

Com a redução dos salários, que foi agravada por alterações em anos seguintes, gerou-se logicamente uma progressiva redução dos depósitos do FGTS. No ano seguinte, 1980, a correção monetária foi fixada em 51%, enquanto a inflação chegou a 110%, provocando um descompasso entre a atratividade das cadernetas de poupança e a de outros papéis, e também entre a elevação da correção monetária e a dos custos da construção.

Em 1981, o desemprego passava a disparar, provocando nova evasão de recursos do FGTS, pelos saques destinados a indenizações trabalhistas, que se somaram aos saques autorizados pelo BNH para reduzir os encargos com a prestação, em vigência desde 1979. Com isso, o número de unidades habitacionais contratadas, que chegou a ultrapassar a marca de 560 000 em um único ano, 1980, não pôde ser sustentado no mesmo ritmo de expansão nos anos seguintes.

Até 1982, o banco ainda conseguiu se manter em expansão. Os financiamentos habitacionais acumulados até aquele ano chegaram a 4 milhões, atendendo a cerca de 20 milhões de pessoas. Desse total de financiamentos, quase 2 mi-

lhões foram concedidos no difícil período de 1979 a 1982, sendo 52% na faixa de interesse social. Havia sido também atendidos, com abastecimento de água até 1982, 2 521 municípios, com uma população superior a 71 milhões de habitantes. Em 1983, contudo, os depósitos líquidos do FGTS (depósitos já descontadas as retiradas) caíram a menos da metade do ano anterior, limitando drasticamente a possibilidade de contratar o financiamento de novas unidades habitacionais.

As cadernetas de poupança, sofrendo a concorrência da especulação no mercado aberto (*open*) e no mercado paralelo do dólar, chegaram a ter crescimento real nulo no primeiro semestre de 1983, iniciando então um processo que foi um dos grandes fatores de quebra de entidades de crédito imobiliário posteriormente. Intensificaram-se, assim, desde o ano passado, 1983, as medidas do BNH para atenuar o impacto da crise financeira manifestada em toda a atividade econômica nacional, que sofreu naquele ano queda de 3,2% no produto interno bruto (PIB), o que significa o empobrecimento do país, e uma inflação de 211%.

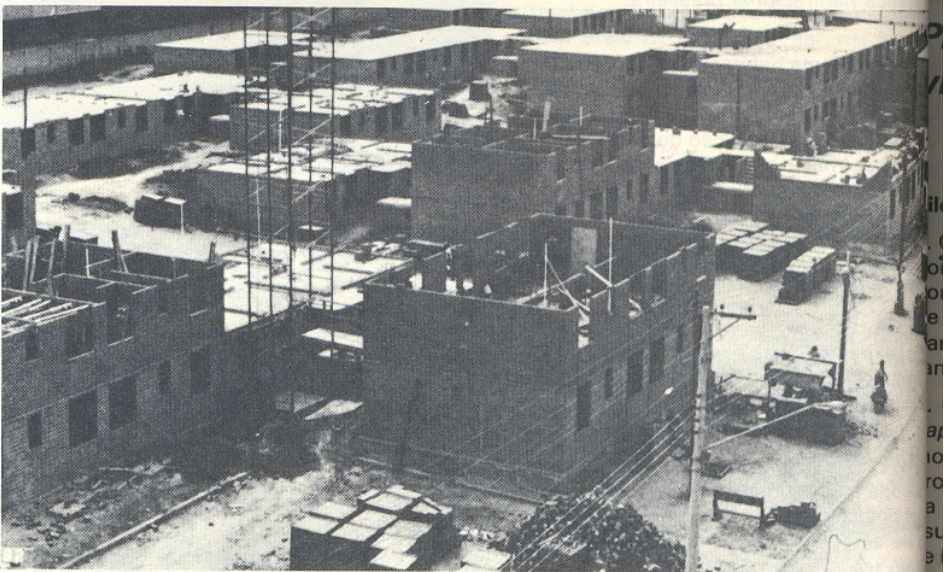
Medidas recentes e escassez de recursos

Em 1984, ao completar vinte anos, o BNH apresenta sua estrutura de recursos completamente alterada. O FGTS participa com pequena parcela do total, com as sucessivas alterações que a crise impôs à política salarial. A mais contundente foi a limitação dos reajustes a níveis próximo de 80% do INPC, por sua vez hoje bem perto da correção monetária, que reajusta as dívidas com o BNH desde sua criação.

Essa diferença entre os reajustes de salários torna difícil o pagamento das prestações, provocando assim a inadimplência atual e as condições especiais estabelecidas pelo banco, entre elas o reajuste das prestações em 80% do salário mínimo e nova extensão de prazos de pagamento. Essas últimas medidas provocam a redução do retorno dos financiamentos concedidos, outra das principais fontes de recursos do BNH.

As cadernetas de poupança, apesar de remunerarem e permitirem o saque mensalmente, sofrem da menor margem de poupança, das famílias atingidas com a redução salarial, ou da concorrência de fundos de investimento, papéis a curto prazo e, mais recentemente, da elevação da taxa de juros no mercado aberto.

Esse conjunto de dificuldades leva o BNH a uma situação de grande escassez de recursos e, portanto, vulnerabilidade. Tem assim se acentuado a utilização da reserva de títulos públicos do banco, como do Fundo de Assistência à Liquidez (FAL), e de outros fundos destinados a permitir que o BNH exerça a função de garantidor de seus sistemas, como tem feito plenamente, por ocasião das recentes quebras de entidades de crédito imobiliário, protegendo inclusive os depositantes de cadernetas de poupança. Além disso, foram criados fundos como o Fahbre, dependente do desempenho das cadernetas, e o Fundhab, dependente inclusive do desempenho do BNH, que também estão portanto vinculados à solução da crise que o atinge.



Tadeu Pessoa

A grande parte da solução está muito além do alcance do banco, que tem tomado inúmeras medidas a seu alcance e, mais especificamente, com seus recursos. Contudo, a política salarial, o controle de custos de alimentos e outros bens de consumo, e portanto da inflação, a condução da dívida externa, a que esta se encontra vinculada, e a própria fixação da correção monetária, relacionada a ambas, são decisões que escapam à alçada do BNH, pois estão a níveis superiores de governo, do qual o banco é apenas um instrumento.

A solução, portanto, está com a sociedade, e na sua participação em termos de compatibilização das medidas para tratar a crise nacional com a preservação do projeto BNH, que se transformou de acordo com a própria sociedade, seja no atendimento dos vários tipos de demanda que ela manifestou, seja apoiando-a conforme as dificuldades que a atingiram.

Encaminhamento de soluções

A responsabilidade é, portanto, conjunta, e o encaminhamento da solução pode ser feito em seguintes termos:

- a) A comunidade de brasileiros conta com uma empresa pública - o BNH. Se é empresa pública, deve ser rentável; se é pública, pertence a todos.
- b) O BNH vive de recursos de particulares, que são depositados no FGTS ou em cadernetas de poupança, e aplicados pelo banco. Ele não pode consumir recursos públicos conforme os órgãos, mas deve ser apoiado diretamente ao governo.
- c) A política salarial redutiva iniciada há cinco anos tem um efeito direto sobre as cadernetas. Se o salário recebido é menor, são cada vez menores os depósitos e os recursos do FGTS, e, ao mesmo tempo,

...z menos o que sobra para poupar, sendo as perdas mais rápidas quanto maior for a inflação.

O banco empresta a longo prazo - quando começou, a no máximo quinze anos; hoje, a trinta anos. Para isso, sua fonte principal de recursos tem de ser o FGTS, que naturalmente só é utilizado a longo prazo, ou eventualmente - como nos casos da aposentadoria, desemprego ou aquisição de moradia.

Contudo, pelo exposto quanto à longa crise social, o fundo tem sido usado freqüentemente, até para complementar salários no pagamento de prestações. Perdendo pelos dois lados (depósitos e saques do FGTS) com a política salarial, o BNH tem recorrido, na emergência, a fontes acessórias e adicionais de recursos - dependentes da conjuntura econômica imediata -, que deixam portanto vulnerável diante de sua responsabilidade a longo prazo, para não dizer inviável, na opinião de alguns.

Dizer "o BNH não vai à falência, porque é do governo", significa - mais que um engano quan-

to à relação do banco com os recursos públicos - assumir o prejuízo da sociedade. Os recursos que fossem transferidos para o banco, neste caso, seriam retirados de outro setor, como saúde ou educação, ou de maiores impostos, ou de emissão de moeda - elevando a inflação -, e assim por diante.

A solução não está, portanto, numa atitude de expectativa, contando-se com subsídios, ou ainda em se considerar o BNH inviável, pois a população continua crescendo a uma razão de aproximadamente 3 milhões de pessoas por ano, sendo grande parte nos níveis mais baixos de renda, que devem ser abrigados.

A menos que se revele alguma nova fonte de recursos, não orçamentários, e considerando o regime de mercado que rege a atividade econômica brasileira, a solução está no financiamento auto-suficiente em grande escala, e portanto na preservação do BNH em meio à atual crise nacional, que não é econômica - já que o país tem grande potencial para gerar riqueza - e sim financeira, ou seja, a riqueza disponível é insuficiente. Cabe à sociedade como um todo concili-

ar as medidas superiores de governo tomadas quanto à crise e às possibilidades imediatas do BNH.

O que cabe à sociedade - que o BNH integra - decidir? Manter ou não seu projeto, que não vincula à chamada administração direta (secretarias, serviços ou autarquias), nem o faz depender essencialmente da estrutura burocrática ou de recursos do governo para existir.

Para isso, a primeira providência é ajustar a política salarial ao regime que sempre vigorou quanto a correção monetária dos financiamentos a longo prazo concedidos pelo BNH. Isso teria um efeito imediato para a recuperação do FGTS, das cadernetas de poupança, e sobre o rápido crescimento da inadimplência no âmbito do BNH, que tem empenhado recursos no limite de seu alcance. ■

* Os dados utilizados foram obtidos do Relatório Anual do BNH, 1991 o último publicado.

Propostas do IAB/RJ - vinte anos depois *

Filosofia de atuação

1. Considerar o déficit habitacional não como decorrência única do aumento da população e sim como a incapacidade do capitalismo brasileiro de produzir e comercializar a "mercadoria casa" para quem não tem renda, nem trabalho, nem tampouco liberdade política de se impor.

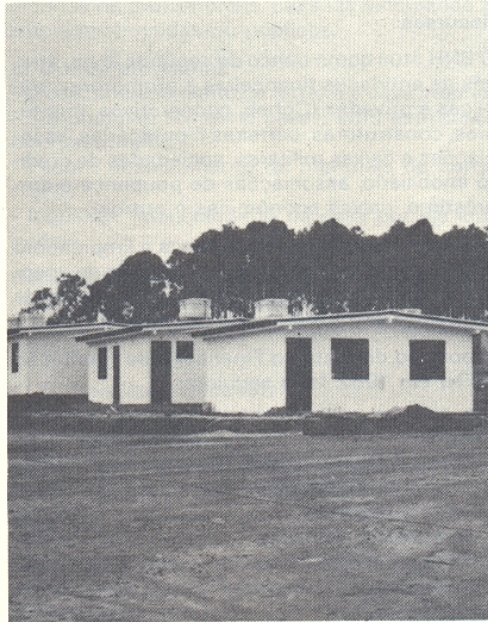
2. Considerar o baixo PIB e a ínfima renda per capita (indicadores econômicos que não demonstram as relações sociais de produção e reprodução da moradia, nem o contexto cultural no qual tal produção se dá) para provar que o "subdesenvolvido" mora mal é um erro. Tribos de índios da África podem morar tão bem ou melhor do que o próprio presidente do BNH, se levarmos em conta os diferentes valores, necessidades e motivações que os movem. Uma casa de taipa nem sempre é pior que uma casa de concreto aparente; existem muitos outros fatores envolvidos quando se pensa em qualidade de habitação.

3. Considerar a cidade não só como a base material sobre a qual se dão relações sociais, econômicas, políticas e culturais. Ela é, ao mesmo tempo, um produto e um estímulo a tais relações. O espaço urbano tem a propriedade de servir para exprimir o conteúdo de determinada sociedade, ao mesmo tempo que exerce sua determinação sobre ela. A cidade produz a sociedade e é por ela produzida, com todos os seus antagonismos e interesses.

4. A interação com o espaço urbano é fenômeno cotidiano que diz respeito a todos, e todos têm o que dizer sobre ele, sendo a questão da

Texto

Comissão de Planejamento Urbano do IAB/RJ



gestão democrática de tais espaços uma das questões centrais da transição democrática entre nós, brasileiros.

5. Promover a aquisição da casa própria não é necessariamente sinônimo de melhorar as atuais condições de moradia da maioria da população. Tais melhorias das condições de habitação devem se dar, também e necessariamente, por ações a nível das políticas para aluguéis, uso do

solo, propriedade da terra, desenvolvimento urbano, salários e muitas outras.

6. A avaliação das necessidades habitacionais da população é tarefa local, quando muito municipal (nível de poder de Estado mais próximo da realidade urbana). Tentar a nível federal produzir equipamentos, serviços e metodologia uniformemente aplicáveis a todo o país é grave erro.

7. A participação direta do Estado no financiamento, produção e comercialização de habitações e equipamentos de serviços públicos básicos é fundamental, devendo a sociedade, seja diretamente através de seus movimentos sociais urbanos e rurais, seja indiretamente através de seus representantes parlamentares legitimamente eleitos. Ao mesmo tempo em que criticam e lutam contra os erros das políticas oficiais que procuram dar conta da questão habitacional no Brasil, compreender que os órgãos, agentes, instituições, criados para atuar nessa área, são um patrimônio da nação duramente construído e que devem ser preservados da destruição por los interesses internacionais e nacionais de grupos econômicos, associados, que procuram a privatização dos bens públicos.

8. A articulação financeira e todos os empréstimos e obrigações internacionais do sistema precisam estar sob controle do Congresso Nacional, devendo as relações do BNH com a International Union of Buildings Societies and Services Association (IUBSSA), Banco Interamericano de Poupança e Empréstimo (BIAPE), Banco Mundial, BID, entre outros, ocorrer de tal forma