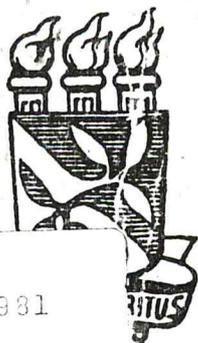


CURSO DE MESTRADO EM ECONOMIA



T
332.350981
69291

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

" UNA AUTÉNTICA DESCRIPCION
DE UNA COSA ... ES AL PROPIO
TIEMPO SU EXPLICACION ". (1)

(1) ENGELS, F. El Problema de la Vivienda. Barcelona. Editor
Gustavo Gilli. 1975

a 115

A INTERMEDIACÃO FINANCEIRA
NA POLÍTICA HABITACIONAL
BRASILEIRA

Dissertação de Mestrado
apresentada ao Curso de
Mestrado em Economia da
Universidade Federal da
Bahia.

I 37 104 (73)



OSWALDO GUERRA

Salvador - 1982

Í N D I C E

	Página
AGRADECIMENTOS	ii
SUMMARY	iii
1. INTRODUÇÃO E PROPÓSITO DO ESTUDO	1
2. A ECONOMIA POLÍTICA DA HABITAÇÃO: O POR QUE DA INTER MEDIÇÃO FINANCEIRA.	
2.1 A Produção da Habitação e o Período de Rotação do Capital	5
2.2 A Renda da Terra Urbana	12
2.3 Natureza e Valorização do Capital Aplicado na Produção e Circulação da Habitação e a Estrutu ra do Setor Industrial	16
2.4 A Habitação e a Intervenção do Estado	21
2.5 A Intermediação Financeira ou o Capital de Em préstimo	25
3. GÊNESE E ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO DA HABI TAÇÃO.	
3.1 O Sistema Financeiro Nacional	31
3.2 O Sistema Financeiro da Habitação	33
3.3 O Banco Nacional da Habitação	36
3.4 O SBPE e os Intermediários Financeiros	40
3.5 Os Planos e Condições de Financiamento	42

3.6	O Encanto das Cadernetas e os Conglomerados ...	47
3.7	A Correção Monetária nos Empréstimos Habitacionais	57
4.	A INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA NO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO: UMA ANÁLISE DE FLUXOS DE FUNDOS.	
4.1	O Balanço de Fontes e Aplicações de Fundos ...	61
4.2	Metodologia	
4.2.1	A Coleta dos Dados e sua Correção	63
4.2.2	Definição do período de Estudo	65
4.2.3	Escolha dos Integrantes do SFH	65
4.2.4	A Agregação das Contas dos Balanços	66
4.3	A Análise dos Dados	
4.3.1	O Primeiro Período de Análise (1967-71)..	73
4.3.2	O Segundo Período de Análise (1972-79)..	94
5.	RESUMO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
6.	BIBLIOGRAFIA	122
	ANEXOS:	
	Anexo I	127
	Anexo II	129
	Anexo III	130
	Anexo IV	131
	Anexo V	155
	Anexo VI	162
	Anexo VII	186
	Anexo VIII	192

Anexo IX	204
Anexo X	211
Anexo XI	222
Anexo XII	227
Anexo XIII	239

ÍNDICE DE TABELAS

1. Distribuições das Aplicações Anuais do BNH, por Grupos de Programas	39
2. Faixas de Financiamento ao Mercado Médio	43
3. Unificação das Taxas de Financiamento e Refinanciamento no BNH	45
4. Rendimento Real das Cadernetas de Poupança	48
5. Cadernetas de Poupança - Saldo e Composição	50
6. Líquido de Receita e Despesas (CEF)	52
7. Financiamentos Imobiliários e Depósitos de Poupança das SCI	54
8. Participação do FGTS nas Fontes de Recursos do BNH .	75
9. Participação das COHABS e COOPHABS nas Aplicações do BNH	77
10. Variação das Aplicações do BNH em ORTNs	78
11. Distribuição Percentual dos Financiamentos Habitacionais do BNH, Segundo Mercados	80
12. Habitações Construídas Segundo o Padrão	83

13. Variação nos Depósitos de Poupança (CEF, CEEs, SCI, APES)	85
14. Relação Depósito de Poupança/Empréstimos Habitacionais para o SFH (CEF e CEEs)	86
15. Variação dos Empréstimos Hipotecários Realizados pela CEF e CEEs no Total das Aplicações	87
16. Relação Depósito de Poupança/Empréstimos Habitacionais para o SFH (APES e SCI)	88
17. Relação Letras Imobiliárias/Financiamentos Imobiliários (SCI).....	89
18. Relação Recursos do BNH/Financiamentos Imobiliários (APES)	90
19. BNH - Aplicações Realizadas no Mercado Habitacional.	91
20. Taxas Reais de Variação Anual do PIB	96
21. Taxas Médias Anuais de Crescimento da Indústria de Transformação, Segundo as Categorias de Uso	97
22. Evolução das Poupanças Financeiras no SFH	100

ÍNDICE DE QUADROS

1. Número de Financiamentos Habitacionais Contratados..	82
2. Participação dos Bancos e SBPE nas Aplicações do BNH.	106
3. Participação dos Recursos do BNH Junto aos Integrantes do SBPE	107
4. Condições de Financiamento para o Mercado Popular ...	111

AGRADECIMENTOS

Minha dívida maior é para com o amigo e professor José Sergio Gabrielli, pelas idéias, severas críticas e estímulos. Na qualidade de orientador foi excelente durante todo o Programa de Mestrado que acabo de concluir. As dificuldades de um primeiro trabalho acadêmico e os problemas de ordem pessoal que por muitas vezes interferem na confecção de uma tese precisam ser compreendidos, compreensão essa que sempre tive ao longo do trabalho, dando-me a certeza que a escolha de um orientador deve transcender à mera questão acadêmica.

Sou especialmente grato ao IPEA, que patrocinou o estudo e cujos recursos permitiram-me elaborar esta dissertação.

Agradeço também a colaboração que recebi dos professores do CME - UFBA, em especial aos professores Alberto Musalem, Jean-Luc Rosinger e Vítor de Ataíde Couto por idéias e críticas durante a versão preliminar deste trabalho.

A discussão com os amigos e colegas de curso Luiz Filgueiras e Hamilton Júnior foram úteis e ajudaram a esclarecer algumas questões.

Ademais, devo ressaltar o trabalho competente e paciente de M^a do Socorro Filgueiras na datilografia.

Como não poderia deixar de ser, os erros e juízos de valor são de minha inteira responsabilidade.

S U M M A R Y

This work presents a description of the financial intermediation in brazilian housing policy in the period 1967/79.

In this work we have done a retrospect of the performance of the National Housing Bank (BNH) and financial intermediaries within the Financial Housing System (SFH) emphasizing its applications in the popular housing programs.

This dissertation contains 3 chapters, besides the introduction, summary and final considerations. In chapter 2 we have discussed some aspects of the process of production of housing, some aspects of marx's theory of rent: (urban applications), the structure of the industrial sector that produce housing, the role of state and financial intermediaries. In chapter 3 we have presented the genesis and structure of the SFH. In chapter 4 we have applied the flow of funds analysis to the BNH and financial intermediaries.

1. Introdução e Propósito do Estudo

A partir da constatação da existência de um déficit habitacional, estimado na época em torno de 8 milhões de habitações, o governo federal, elege, em 1964, a habitação popular como um dos problemas fundamentais que deveria ser equacionado, principalmente pela maior disponibilidade de crédito, tanto para a compra de moradias como para a própria construção. Desta maneira, a questão habitacional foi identificada como um problema financeiro, ou seja, inexistiam financiamentos de longo prazo para a compra da casa própria, o que comprometia a demanda de casas populares. Surge então, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) com o objetivo de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da casa própria, tendo como suporte financeiro não só os recursos próprios do BNH e os captados por ele através do FGTS, como também, os captados através dos intermediários financeiros que compõem o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Em que pese a existência de diversos agentes componentes do SFH, procuraremos neste trabalho abordar alguns aspectos do comportamento dos intermediários financeiros e do BNH, que atua como Banco repassador de recursos para estes agentes e como Banco Central do Sistema. Mais especificamente, temos como objetivo fazer um retrospecto da atuação do BNH e dos intermediários financeiros no âmbito do SFH procurando destacar como se refletiu nas suas variações patrimoniais os seus programas

habitacionais populares, durante o período 1967/79.

É importante que não se veja neste tipo de trabalho - que se baseará na análise de fluxos financeiros - vestígios de empiricismo. Esta postura prejudica a percepção do fenômeno a ser estudado. Acreditamos que, ao fazermos um retrospecto da atuação do BNH e intermediários financeiros e qual a posição relativa dos programas voltados para a habitação popular, estamos, em última instância, contribuindo para uma melhor compreensão do Estado brasileiro. Isto por que as características gerais do Estado se formam a partir de suas atuações setoriais, se bem que, por outro lado, estas mesmas características imprimem uma orientação às referidas atuações, configurando, por conseguinte, um processo de relacionamento dialético.

Este trabalho foi organizado da forma que se segue. No capítulo 2, formulamos um modelo teórico para destacar as especificidades do processo de produção da mercadoria - habitação que propiciam a intervenção do capital de empréstimo (ou a intermediação financeira). No mesmo capítulo apresentamos uma rápida revisão da literatura sobre a renda da terra urbana, estudamos a natureza e valorização do capital aplicado na produção e circulação da habitação, assim como a estrutura do setor industrial que a produz e a intervenção do Estado na questão habitacional. Por último apresentamos o papel da intermediação financeira, suas condições de valorização e as especificidades desta intermediação no Brasil.

No capítulo 3 é feita uma descrição da gênese e es

truturação do SFH, identificando-se os intermediários financeiros que compõem o sistema, os planos e condições de financiamento, o papel da correção monetária e o espetacular desempenho das Cadernetas de Poupança.

Passando a parte principal desta dissertação, no capítulo 4 será aplicada a análise de fontes e usos de fundos ao estudo do BNH e dos intermediários financeiros no SFH. A análise destina-se a precisar as principais fontes de fundos e a direção que os mesmos tomaram, para - com o auxílio de informações adicionais - destacar a posição relativa dos programas de habitação popular nas aplicações do SFH.

Conquanto o trabalho que ora apresentamos já dispõe de algumas conclusões no capítulo 4, vamos apresentar, na parte final, um resumo do mesmo e algumas considerações finais.

2. A Economia Política da Habitação:

O Por Que da Intermediação Financeira

"Um empirismo sem leis claras, sem leis coordenadas, sem leis dedutivas não pode ser pensado nem ensinado; um racionalismo sem provas palpáveis, sem aplicação à realidade imediata não pode convencer plenamente. O valor de uma lei empírica prova-se fazendo dela a base de um raciocínio. Legitima-se um raciocínio fazendo dele a base de uma experiência. A ciência, soma de provas e de experiência, soma de regras e de leis, so ma de evidências e de fatos, tem pois necessidade de uma filosofia com dois polos. Mais exatamente ela tem necessidade de um desenvolvimento dialético, porque cada noção se esclarece de uma forma complementar segundo dois pontos de vista filosóficos diferentes.

Compreender-nos-iam mal se vissem nisto um simples reconhecimento do dualismo. Pelo contrário, a polaridade epistemológica é para nós a prova de que cada uma das doutrinas filosóficas que esquematizamos pelos nomes de empirismo e racionalismo é o complemento efetivo da outra".

(Bachelard. "A filosofia do não")

2.1 A Produção da Habitação e o Período de Rotação do Capital

A produção da habitação numa economia capitalista ~~nem~~ sempre se apresenta sob a forma de mercadoria, podendo ser produzida unicamente como valor de uso, como é o caso da autoconstrução ou do mutirão. No entanto, para efeito de nosso estudo, consideraremos a habitação como uma mercadoria produzida sob condições capitalistas. A partir desta perspectiva interessamos analisar as especificidades da produção da habitação e de como essas especificidades criam as condições para a intervenção do capital de empréstimo.

Sendo produzida como uma mercadoria e desde que desenvolva no interior de seu processo produtivo as relações de produção capitalistas ela está perfeitamente inserida no processo de acumulação que reproduz em escala ampliada as condições de valorização do capital.

O ciclo de reprodução do capital, como desenvolvido por Marx, pode ser representado esquematicamente da seguinte forma:



onde D é o capital dinheiro inicial que permite a aquisição de força de trabalho (FT) e meios de produção (MP) possibilitando assim o início do processo produtivo P que produz como resultado uma mercadoria de valor superior M' que ao ser realizada proporcionará sob a forma de capital-dinheiro o valor-capital

inicial acrescido do lucro.

Esse ciclo de reprodução do capital investido na produção da habitação, apresenta características tais que - segundo Topalov - "a reprodução das condições de acumulação encontram obstáculos específicos por um lado, no que se refere ao período de rotação, por outro, no que se refere à base fundiária da produção da habitação" (2), que trataremos no próximo item.

De valor-capital total investido pela empresa parte dele transforma-se ao longo do processo produtivo em mercadorias acabadas que realizam-se no mercado, quer dizer, são vendidas e o dinheiro serve para novas compras de força de trabalho, matérias-primas e máquinas. Desta forma o capital reconstituído transforma-se em mercadorias, essas mercadorias transformam-se em capital-dinheiro e este transforma-se de novo em capital produtivo.

A este processo Marx deu o nome de movimento de rotação do capital que compreende portanto um período de produção e um outro de circulação. "O período de rotação do capital ou o tempo em que determinado capital faz uma rotação completa é igual à soma de seu tempo de circulação propriamente dito e

(2) TOPALOV, C. Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria de construção civil. In: FORTI, R. Marxismo e Urbanismo Capitalista. São Paulo, Ciências Humanas, 1979.

seu tempo de produção". (3)

Na produção da habitação, este período de rotação é longo nos seus dois componentes, os quais passaremos a analisar separadamente.

O capital adiantado pelo capitalista, necessário ao início do processo produtivo, divide-se em capital constante e capital variável. O capital constante - assim chamado por não poder transferir a mercadoria um valor superior ao que possui - divide-se em fixo e circulante. O capital fixo (máquinas e equipamentos) transfere seu valor aos poucos a depender de seu desgaste. Assim, somente, depois de um tempo mais ou menos de morado é que novas máquinas substituirão as mais antigas.

O capital circulante por sua vez transfere todo o seu valor para as mercadorias ao longo do processo de produção, são as matérias-primas e matérias-auxiliares. O capitalista adquire também a força-de-trabalho que reproduz seu próprio valor - transferindo-o de imediato às mercadorias produzidas - e um excedente que pode variar a depender da intensidade com que a força de trabalho é explorada. Esse capital utilizado na compra de força de trabalho é chamado de variável.

Desta maneira, em oposição ao capital fixo, todos os demais elementos que constituem o capital adiantado pelo capi

(3) MARX, Karl. O Capital. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira. 1980. Livro 2, Vol. 3, Cap. 8.

talista no processo produtivo constituem o capital circulante. O elemento comum do capital constante circulante e ao capital variável é a forma de rotação de seu valor. Como nos diz Marx "a diferença na conceituação das formas capital fixo e circulante decorre da diferença que se verifica na rotação do capital produtivo. Essa diversidade de rotação decorre da maneira diversa como se transporta para o produto o valor dos diferentes elementos do capital produtivo, e não da diversidade no papel que esses elementos desempenham na formação do valor dos produtos nem do procedimento que os caracteriza no processo de produzir mais-valia". (4)

Em razão do exposto, compreende-se que a velocidade' de rotação das diferentes partes do capital produtivo preocupa o capitalista, afinal ele estabelece sua taxa de lucro ao dividir seu lucro anual pelo capital total investido. Decorre daí que quanto maior for o capital fixo, mais lento será o movimento circulatório, quanto maior for seu capital fixo menor será sua taxa de lucro calculada em relação ao capital global em um ano.

Uma análise superficial da indústria que produz habitação poderia-nos levar a imaginar que a rotação do capital produtivo seria muito rápida em razão da pouca importância do

(4) MARX, Karl. O Capital. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira. 1980. Livro 2, Vol. 3, Cap. 8.

capital fixo nessa indústria. No entanto, Marx nos chama atenção para o fato de que: "Se um meio de produção que não é propriamente meio de trabalho - por exemplo, matéria auxiliar, matéria prima, produto semi-acabado, etc, - se comporta do ponto de vista da transferência de valor e portanto do modo de circulação de seu valor, como se fosse meio de trabalho, passa a ser igualmente veículo material, forma de existência de capital fixo" (5). É o que ocorre com as matérias-primas - por exemplo, tijelos, cimentos, telhas, etc., - utilizados pela indústria produtora de habitação que acrescentam, à mercadoria-habitação, valor de maneira gradual durante todo o período de produção. Outra particularidade que contribui para retardar o período de rotação do capital aplicado no setor é a forma de produto semi-final que a mercadoria-habitação conserva durante muito tempo. Temos assim a primeira brecha por onde se insinua o capital de empréstimo. Como afirma Topalov: "A duração do período de produção implica de fato, seja uma importante concentração de capital de cada empresa - o que é improvável - (6) seja o aparecimento de um capital de giro que garanta o retorno à forma dinheiro do capital produtivo antes do final do período de produção, isto é, uma rotação normal do capital industrial". (7)

(5) Op.Cit.

(6) Acreditamos que um número significativo de empresas necessitem deste financiamento, ainda que não desconhecamos a existência de empresas que dispensam tal financiamento.

(7) TOPALOV, C. Op.Cit.

Decorre da exposição, que o capital, durante seu ciclo de reprodução, sofre uma série de modificações das quais duas delas pertencem a esfera da circulação.

Na primeira (D - M) o valor-capital é dinheiro e na segunda (M' - D') o valor-capital é mercadoria, ou seja, na primeira fase o dinheiro transforma-se em mercadoria e na segunda a mercadoria transforma-se em dinheiro. Vimos também que o processo de circulação é interrompido quando as mercadorias adquiridas no mercado, força de trabalho e meios de produção, são consumidas no processo produtivo. A longa duração desse tempo de produção no caso da mercadoria-habitação é uma condição que justifica a necessidade do capital de empréstimo que financie ou adiante o capital-dinheiro ao empresário produtor de habitação.

Resta-nos falar da outra fase do período de circulação. A respeito dessa fase (M' - D') Marx afirma o seguinte: "Um segmento do tempo de circulação e o relativamente mais decisivo, consiste no tempo em que demora a venda, a época em que o capital está na condição de capital-mercadoria. Em função da magnitude relativa dessa demora, aumenta ou diminui o tempo de circulação e por conseguinte o período de rotação".(8)

O tempo de venda das mercadorias produzidas pode obviamente diferir de setor para setor. O período de circulação

(8) MARX, Karl. O Capital. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira. 1980. Livro 2, Vol. 3, Cap. 14.

da mercadoria-habitação tende a ser longo. Segundo Topalov, "desde que o consumo de um valor de uso não conduza à uma destruição instantânea deste, a lenta deterioração da mercadoria é somente a base de um período longo de circulação". (9)

Mas o simples fato de que a habitação permaneça por um considerável espaço de tempo para ser produzida e sua lenta deterioração não são suficientes para explicar a tendência ao longo período de circulação pois o mesmo fato é verdade para muitos bens de consumo duráveis. A razão para as dificuldades de realização dessa mercadoria decorre também do alto valor da habitação e do fato que a maioria da população somente está em condições de pagar sua habitação na mesma proporção de seu consumo. Surge então a necessidade de um capital de empréstimo que antecipe este pagamento ao empresário industrial. Esta é a segunda brecha por onde se insinua o capital de empréstimo e que constituir-se-á em uma das áreas de atuação dos chamados intermediários financeiros.

Em última análise diríamos que no processo de produção da habitação, o capital a juros atua tanto no início desse processo - (D - M) adiantando o capital-dinheiro necessário à compra de meios de produção e força de trabalho, ou seja, financiando a construção de moradias - como no seu final (D'-M') possibilitando o retorno à forma dinheiro do capital - mercado

(9) TOPALOV, C. Op.Cit.

ria via financiamento para aquisição.

2.2 A Renda da Terra Urbana

O segundo obstáculo à reprodução do capital produtivo, aplicado na produção da habitação, é a necessidade de uma base fundiária para a produção. O obstáculo se apresenta na medida em que a terra é condição necessária à produção da mercadoria-habitação não sendo, no entanto, passível de reprodução pelo trabalho humano. Como afirma Marx "a propriedade fundiária supõe que certas pessoas tem o monopólio de dispor de determinadas porções do globo terrestre como esferas privativas de sua vontade particular". (10)

Em razão disto, desde que o capital industrial não seja também capital fundiário, o acesso ao solo só pode se dar mediante o pagamento de um aluguel periódico ou mediante a compra de um direito de propriedade.

Diferentemente dos produtos que resultam do trabalho humano, em que os preços giram em redor de uma média constituída pela soma dos custos de produção e da margem de lucro, os preços dos terrenos para construção apresentam-se como uma receita capitalizada, em outras palavras, o proprietário inclui

(10) MARX, Karl. O Capital. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira. 1980. Livro 3, Vol. 6, Cap. 37.

no valor presente do terreno a sua valorização futura o que dá a este preço um caráter altamente especulativo.

O preço a ser pago pelas empresas construtoras ao proprietário da terra, aparece para este como renda da terra capitalizada em razão de seu monopólio sobre um determinado pedaço de terra.

Desde que uma proporção do preço da habitação vai direto para o proprietário da terra, faremos uma breve análise sobre a teoria da renda da terra e os problemas que surgem quando de sua aplicação urbana.

Marx define três tipos de renda que diferem das outras em suas origens e efeitos.

1. Renda Diferencial - origina-se de vantagens relativas que são inerentes em um pedaço particular de terra, em termos de sua localização e fertilidade; significando que os custos de produção são menores nas terras mais férteis ou melhor localizadas.
2. Renda Absoluta - como a terra é propriedade privada de certas pessoas, mesmo o pior solo, em termos de localização e fertilidade, que não obtém renda diferencial, tem que ser comprada ou alugada. Este preço constitui a renda absoluta que assim tem como causa fundamental o monopólio da terra, não tendo a formação do preço de produção nada a ver com a mesma.
3. Renda de Monopólio - essa renda surge em razão do controle de tipo particular de terra que confere aos que o ocupam, o

monopólio no fornecimento de determinadas mercadorias. Esse tipo de renda é portanto obtida às custas do consumidor e não dos capitalistas.

Quando trata-se de aplicar a teoria da renda da terra à questão urbana, algumas dificuldades aparecem.

Harvey (11) prefere trabalhar com o conceito de "class-monopoly rent" que segundo ele aparece porque existe uma classe de proprietários de recursos unitários que estão dispostos a livrarem-se dessas unidades, apenas se receberem um retorno positivo acima de algum nível arbitrário determinado, sendo que não fica claro - e o próprio autor destaca essa sua dúvida - em que tipo de renda definida por Marx ela deva ser incluída.

Clarke e Ginsburg (12) por sua vez chamam a atenção para o fato de que embora a vantagem de uma localização particular para a habitação seja uma vantagem diferencial, existem problemas em explicá-la ou conceituá-la como renda diferencial. Em agricultura a renda diferencial significa que o preço de produção de uma dada mercadoria é diferente em diferentes pedaços de terra. Contudo, segundo os autores, o preço da habitação é mais ou menos o mesmo em diferentes localizações, portanto as qualidades diferenciais derivam não de aspectos objetivos mas

(11) HARVEY, D. Class-Monopoly Rent, Finance Capital and the Urban Revolution. Regional Studies, 8(314):239, Nov. 1974.

(12) CLARKE, S e GINSBURG, N. The Political Economy of Housing Kapitalistate, (415):66, Summer 1976.

sim de avaliações subjetivas da conveniência de uma localização particular da parte do consumidor. Em razão disso é que os autores propõem que a renda da terra para fins de construção de habitação seja considerada renda de monopólio, que é determinada pelas necessidades e poder de compra dos consumidores.

Nem o próprio Marx, que definiu os três tipos de renda em *O Capital*, nos dá uma indicação de em que extensão a renda da terra urbana é diferencial, absoluta ou de monopólio, a não ser quando fazendo um comentário sobre Adam Smith ele afirma que a localização tem influência decisiva sobre a renda diferencial em terrenos para construção. (13)

Para o leitor interessado em aprofundar o assunto indicáramos adicionalmente Edel (14), Lojkine (15), Topalov(16) e Singer (17).

A nível do nosso trabalho não nos preocuparemos em identificar o tipo de renda da terra que é paga pelos terrenos

-
- (13) MARX, Karl. *O Capital*. Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira. 1980. Livro 3, Vol. 6, Cap. 46.
- (14) EDEL, M. Marx's Theory of Rent: Urban Applications. Kapitalistate, (415):100. Summer 1976.
- (15) LOJKINE, J. Existe uma Renda Fundiária Urbana? In FORTI, R. Marxismo e Urbanismo Capitalista. São Paulo. Ciências Humanas, 1979.
- (16) TOPALOV, C. Op.Cit.
- (17) SINGER, P. O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista. In MARICATO, E. A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial. São Paulo. Alfa-Omega. 1979.

para construção, a nossa intenção foi a de colocar o debate e chamar atenção para os problemas que podem surgir quando da aplicação da teoria da renda da terra ao caso urbano.

Consideramos que a renda da terra urbana tem um peso significativo no preço que é pago pela mercadoria-habitação, apresentando-se - desde que o capital industrial e fundiário não tenham a mesma cara - como uma segunda barreira a reprodução do capital industrial do setor produtor de habitação. Se, entretanto, tal fusão ocorre, uma parte da renda da terra pode ser retida sob a forma de sobrelucros não transferidos ao proprietário inicial do solo. Assim sendo, além do lucro industrial, este capital articulado, obtém ganhos relativos à valorização do terreno, principalmente, quando existe por parte das empresas uma grande acumulação em terrenos que funcionam como uma espécie de ativo financeiro.

2.3 Natureza e Valorização do Capital Aplicado na Produção e Circulação da Habitação e a Estrutura do Setor Industrial

Emerge do exposto até agora, que no ciclo de reprodução do capital investido na produção e circulação da mercadoria-habitação três tipos de capital intervêm. O primeiro, o capital fundiário, se valoriza na compra e venda do solo urbano. O segundo, o capital industrial, assume a função de produzir a mercadoria e se valoriza na venda dos produtos ao preço de pro

dução e na procura de sobrelucros via, por exemplo, articulação com o capital fundiário. O terceiro, o capital de empréstimo, que financia a produção e comercialização da mercadoria-habitacão. Ao financiar a produção a sua valorização se dá através da apropriação de parte do excedente gerado no processo produtivo, na forma de juros. No financiamento à comercialização a valorização é feita, basicamente, as expensas do consumidor.

No caso da formação social brasileira vale destacar uma articulação que ocorre entre os capitais que intervêm neste ciclo e que assume muita das vezes um papel predominante. A estes capitais articulados dá-se o nome de "capital incorporador". Este tipo de capital compra o terreno, consegue o financiamento da produção e comercialização, escolhe o tipo de construção a ser realizada e comercializa a mercadoria. Ele exerce uma predominância sobre o capital industrial e possui um caráter mercantil. (18)

A base desta dominação é o controle exercido por este capital incorporador de dois elementos essenciais do processo de produção da habitação: 1ª) o acesso ao solo urbano, e 2ª) o acesso ao capital de empréstimo fornecido pelos intermediários financeiros. Os grandes ganhos neste circuito imobiliário são auferidos por esse capital mercantil, ganhos esses que

(18) O capital mercantil subdivide-se em capital financeiro e capital comercial. O capital incorporador assume esta feição na medida em que propicia ao capital industrial o capital financeiro ao mesmo tempo que encarrega-se da comercialização das unidades habitacionais.

são, fundamentalmente, de caráter especulativo, estando sua origem no acesso ao solo urbano.

Na medida em que esse capital é predominante e seus ganhos são, fundamentalmente, especulativos é preciso que se procure manter - e aí o Estado desempenha um importante papel, não sendo raro encontrar representantes deste capital no poder político - as condições de rentabilização especulativas do setor que impeçam a fuga deste capital mercantil para outros circuitos especulativos, o que poderia implicar numa diminuição do ritmo das atividades de construção. Tais condições existem na medida em que, por exemplo, são feitos investimentos, por parte do Estado, em infra-estrutura urbana propiciando a geração de rendas fundiárias urbanas aos possuidores de terrenos nas áreas onde os investimentos se realizaram.

A dependência das empresas construtoras ao capital incorporador ou ao capital de empréstimo não é uniforme. Classificaríamos a indústria produtora de habitação como do tipo competitiva. Esse termo competitiva, como usado por Steindl (19), não deve ser confundido com o conceito tradicional de mercados do tipo concorrência perfeita. O critério usado por Steindl para definir indústrias competitivas, está relacionado com a capacidade produtiva da empresa. Neste tipo de mercado as pequenas e grandes empresas juntas satisfazem a demanda agregada .

(19) STEINDL, J. Maturity and Stagnation in American Capitalism
Oxford University, Institute of Statistics, Monograph
No 4 Oxford Basil Blackwell. 1952.

As firmas menores são consideradas marginais e devem ser em número suficiente de modo que sua produção, como um grupo, seja significativa em relação à produção total da indústria.

Na análise deste tipo de indústria, os custos diferenciais assumem grande importância na determinação do excedente apropriado pela empresa (20). Em razão das condições que Steindl supõe, o excedente é totalmente explicado pelos custos diferenciais. O conceito essencial desenvolvido pelo autor é o de produtor marginal que é definido como sendo aquele de alto custo unitário e não detentor do excedente uma vez que o preço de mercado é igual ao seu custo.

O desenvolvimento da explicação do excedente em Steindl, como função dos custos diferenciais, está apoiado na teoria da renda da terra de Ricardo. O aparecimento de custos diferenciais - que permite o surgimento do excedente, só presente nas grandes firmas - está ligado aos diferentes tamanhos de empresas, assumindo o progresso técnico para as firmas maiores o papel de redutor dos custos, possibilitando um aumento nas margens de lucro. Em consequência de uma maior parcela de lucros pode-se concluir que quanto maior for a empresa, maior será a acumulação interna e, portanto, de maiores recursos disponíveis para investimentos, o que diminui sua dependência ao capital incorporador ou de empréstimo (21). Seguindo esse raciocí

(20) O termo excedente, como usado por Steindl, é a diferença entre preço de mercado e custo da empresa.

(21) Não descartamos a possibilidade de conjuntamente ser o endividamento uma forma de expansão da empresa, contudo,

nio, as firmas marginais ou menores teriam de recorrer ao mercado de capitais o que poderia debilitar sua rentabilidade.

Em decorrência do exposto, as condições de crescimento e sobrevivência das empresas do setor são distintas. As firmas marginais ficam sujeitas à forte competição provocada pela possibilidade de entrada de novas firmas, ou a própria eliminação do mercado.

Tal eliminação, que Steindl chama de concentração absoluta, pode ser resumida da seguinte maneira. As grandes firmas convertem seus lucros em inversões na sua capacidade produtiva (22). Se a demanda se expande no mesmo ritmo a participação relativa dessas grandes firmas não se altera. Se, entretanto, o crescimento da demanda não acompanha a expansão das grandes firmas, a participação relativa das mesmas aumenta via eliminação das firmas marginais.

Concluiríamos o exposto até agora, afirmando que apesar da existência do capital incorporador, é perfeitamente possível a construção residencial sem a intervenção do capital incorporador. No entanto, a presença do capital de empréstimo, ao menos financiando a comercialização, é de grande importância.

No caso brasileiro intermediários financeiros desem

estruturalmente tal procedimento é inviável como meio de crescimento.

(22) As grandes empresas têm como política crescer à frente da demanda.

penham este papel. Nos dois próximos itens buscaremos entender como a intervenção do Estado possibilitou a criação destes intermediários e como se dá esta intermediação financeira na política habitacional brasileira.

2.4 Habitação e a Intervenção do Estado

A intervenção do Estado na área habitacional tem aumentado significativamente na maioria dos países capitalistas, numa tentativa de superar as contradições inerentes ao capitalismo para a produção da mercadoria-habitação, contradição esta que manifesta-se entre a natureza social da produção, a necessidade social da mercadoria-habitação e o caráter privado de sua apropriação.

A habitação além de necessária tem uma grande participação no custo de reprodução da força de trabalho e sabemos das dificuldades que a grande maioria da classe trabalhadora tem para adquirí-la em razão, principalmente, do seu alto valor. É nesse ponto que centrou-se a intervenção do Estado brasileiro, ou seja, na esfera da circulação, criando sistemas financeiros que permitiam a compra financiada da habitação. Adicionalmente, também se dá o pré-financiamento do canteiro.

Mas, as contradições a pouco citadas, não podem ser simplesmente superadas pela intervenção estatal, em razão das próprias funções contraditórias que desempenha o Estado numa

dada formação social capitalista. A não existência de um interesse capitalista único e coerente cria - segundo Clarke e Ginsburg (23) - dificuldades para um entendimento do papel do Estado neste campo, sendo que o problema é acrescido quando considera-se o significado político, econômico e ideológico da habitação.

Os elevados custos da habitação podem limitar a capacidade para a redução do valor da força de trabalho. Diríamos então que o fornecimento da habitação a primeira vista, se apresentaria como uma matéria de interesse para o sistema capitalista como um todo e para os capitalistas diretamente envolvidos em seu fornecimento. No momento em que o Estado cria alguma solução potencial, essa mesma solução poderá operar contra interesses de capitais individuais específicos ou frações do capital. Por exemplo, tentando reduzir o custo da habitação o Estado pode sobretaxar as especulações com terrenos o que contrariaria interesses do capital incorporador.

Politicamente, a intervenção do Estado evita a confrontação do trabalhador com o capitalista produtor da habitação. Ao invés disso, estabelece-se uma relação entre compradores da habitação de um lado e intermediários financeiros de outro. Clarke e Ginsburg destacam que "a magnitude do custo envolvido e a natureza permanente desse relacionamento significa que a luta habitacional tem sido historicamente uma fonte muito importante de conflito sob condições capitalistas". (24)

(23) CLARKE, S. e GINSBURG, N. Op.Cit.

(24) Idem

Ideologicamente, a habitação também é muito importante. O Estado intervém na questão habitacional, tentando-se situar acima da luta de classes como representante do interesse público geral. Além disso, não devemos deixar de considerar a força material ideológica que a posse de uma moradia exerce, facilitando a reprodução da ideologia dominante, sendo portanto explorada politicamente.

Em razão das dificuldades já comentadas para se entender o papel do Estado, a nossa intenção neste ítem foi a de colocar alguns elementos que acreditamos sobressaem-se nesta intervenção. Concordamos com os autores acima quando dizem: "... a ação estatal só pode ser entendida em uma específica conjuntura política, econômica e ideológica através da articulação das forças envolvidas naquela conjuntura". (25)

Assim é que no caso brasileiro, achamos que a criação do sistema financeiro da habitação atendia a objetivos conjunturais políticos e econômicos.

Do ponto de vista político, a criação do SFH, satisfazia, esplendidamente as necessidades de aproximação do novo regime, não só com as classes populares, como também com a classe média. Recomendações neste sentido foi feita por Sandra Cavalcanti - que viria mais tarde a ser a primeira presidente do BNH - ao então presidente Castelo Branco. Dessa maneira, a criação da política habitacional e do SFH, se apresenta, desse ponto de vista, como uma resposta do governo aos anseios dos

(25) Idem

referidos setores sociais e também como um fator de desmobilização política, na medida em que moradias em condições precárias e a proliferação de favelas se apresentam como focos de tensão social.

Do ponto de vista econômico, o plano de habitação satisfezia as necessidades de uma política anti-recessiva, uma vez que os recursos captados seriam aplicados na indústria de construção que é altamente absorvedora de mão-de-obra não especializada, beneficiando também indústrias básicas fornecedoras do setor de construção. Em conferência na Escola Superior de Guerra, em 1970, Mario Trindade, à época presidente do BNH, afirmou: "A atividade de construção civil teve efeito gatilho e a constituiu em setor líder na retomada do processo de desenvolvimento econômico". (26) Opinião semelhante é emitida por Conceição Tavares ao afirmar que "com a criação do sub-sistema da habitação foi possível uma reativação da atividade econômica urbana a partir de setores da construção civil e bens de consumo duráveis, os quais aumentaram os seus níveis de produção no período 1968/70 a ritmos nunca antes verificados em periódos anteriores". (27)

Acreditamos, então, que o Estado brasileiro tenha feito uso de sua autonomia relativa (28) no momento da criação da

(26) Indústria e Produtividade, 3(30):70, Nov. 1977.

(27) TAVARES, M.C. - Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.

(28) O conceito é usado no sentido do reconhecimento da existência de uma estrutura estatal capaz de transcender aos interesses individuais de capitalistas e frações de classe capitalista.

política habitacional e seus mecanismos, numa perspectiva mais ampla de reativação do processo de acumulação. Rejeitamos, em consequência, qualquer concepção policial da história que queira atribuir a alguma esfera do capital a responsabilidade pelo pensar "diabolicamente" a criação da política habitacional e do sistema financeiro com o fito de apropriar-se de seus mecanismos. Se hoje, alguma esfera do capital apresenta-se como a mais beneficiada com a criação desses mecanismos, achamos que tal posição tenha sido ganha a partir das contradições que existem a nível do próprio capital e da posição que essas frações do capital ocupam no poder.

2.5 A Intermediação Financeira ou o Capital de Empréstimo

O estudo do processo de produção e circulação da mercadoria-habitação nos possibilitou conhecer as especificidades que o mesmo possui e que exigiram - aliado no caso brasileiro a aspectos conjunturais políticos e econômicos - a criação e desenvolvimento de um sistema de financiamento no qual operam os chamados intermediários financeiros.

Tradicionalmente, a função destes intermediários financeiros é definida - segundo Gurley e Shaw (29) - como sendo

(29) GURLEY, J.G. e SHAW, E.S. Financial Intermediaries and the Saving-Investment Process. In VIOLF, H. e R. DOENIGES. Readings in Money and Banking. New York, ACC, 1968.

o de acomodar os desejos de poupadores com as necessidades dos tomadores de empréstimos. Sua atuação básica consiste em transferir recursos de poupadores para os que demandam recursos, recebendo uma compensação por esses serviços nos diferenciais da taxa de juros paga aos poupadores e recebidas dos tomadores de empréstimos.

Esta definição, por certo que pode induzir a um entendimento errado do que seja esta intermediação. Em primeiro lugar, pode parecer que eles têm uma função neutra de estabelecimento de relacionamento entre poupadores e tomadores de dinheiro. Em segundo lugar, os juros podem parecer uma propriedade natural do capital.

Tal impressão decorre do fato de que "no capital produtor de juros, a relação capitalista atinge a forma mais reificada, mais feitichista. Temos na forma $D - D'$, dinheiro que gera mais dinheiro, valor que se valoriza a si mesmo ... Para a economia vulgar, que pretende representar o capital como fonte autônoma de valor, geradora de valor, essa forma é sem dúvida um suculento achado ..." (30).

No entanto, nós sabemos que os empréstimos de capital que são requeridos para a construção da habitação se valorizam através de uma apropriação do excedente que é gerado no processo produtivo. A necessidade de uma fonte de financiamento exterior ao capital industrial, fornece uma via através da

(30) MARX, Karl. O Capital. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira. 1980. Livro 3, Vol. 5, Cpa. 25.

qual uma parte do valor excedente pode ser apropriado constituindo-se pois, tal processo, numa distribuição do excedente entre setores do capital produtivo e improdutivo. Por sua vez os empréstimos para aquisição se valorizam, basicamente, através do endividamento das famílias.

Essa dependência do capital industrial ao capital a juros, não ocorre apenas na produção e circulação da habitação. "A dependência aumenta com o desenvolvimento capitalista e sua organização creditícia, na medida em que as classes não produtivas põem a disposição dos bancos e estes a disposição dos industriais somas crescentes de dinheiro". (31)

No Brasil, esse dinheiro flui para os intermediários financeiros, que compõem o SFH, de duas maneiras básicas: 1º) concentra-se no BNH, que repassa aos intermediários financeiros do sistema, o FGTS recolhido dos trabalhadores, e 2º) concentra-se nas mãos dos intermediários públicos e privados a poupança voluntária captada através da colocação no mercado de letras imobiliárias e cadernetas de poupança. Deste modo - usando as palavras de Marx - pequenas somas, cada uma de per si incapaz de operar como capital-dinheiro, se fundem em grandes massas e assim formam poder financeiro" (32). Ademais, essas pequenas somas também pertencem - e em montante significativo - a componentes da classe produtiva, ou seja, os trabalhadores.

(31) HILFERDING, R. El Capital Financiero. Madri, Editora Tecnos. 1963.

(32) MARX, Karl. O Capital. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira. 1980. Livro 3, Vol. 5, Cap. 25.

Temos então um sistema financeiro encarregado de res

paldar a construção e aquisição da habitação através da captação e aplicação de recursos na área imobiliária. Esta tarefa de intermediar a transferência de capital é desenvolvida pelas Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI), Associações de Poupança e Empréstimo (APE) e Caixas Econômicas, atuando o BNH como banco central deste sistema.

Dissemos anteriormente, que a dependência das empresas ao capital de empréstimo não é uniforme. As grandes empresas têm condições de dispensar o pré-financiamento do canteiro. No entanto, o financiamento à compra da mercadoria, que permite o retorno da mesma à forma dinheiro é necessária a todos produtores. Nos deteremos um pouco nesta parte.

No momento em que o intermediário financeiro fecha um contrato de financiamento com o consumidor, a mercadoria-habitação metamorfosea-se em dinheiro para o produtor da habitação. Vale ressaltar que, apesar disso, a habitação continua no mercado como capital-mercadoria. A diferença é que agora seu dono é um determinado intermediário financeiro que só transfere o título de propriedade ao comprador quando o mesmo quita seu débito. Os intermediários financeiros têm na hipoteca uma garantia real, o que diminui o risco do negócio. Em outras palavras, se o comprador não cumprir seus compromissos o credor recebe de volta o imóvel. Obviamente que não interessa a esses intermediários uma elevada inadimplência da parte dos compradores, ou seja, receber imóveis de volta pois, na medida em que a habitação permaneça efetivamente no mercado como capital-mer

cadoria, a situação financeira desses intermediários pode se complicar, considerando-se que no passivo destas empresas os compromissos assumidos com os poupadores são em dinheiro e não em imóveis.

Por outro lado, para o mercado imobiliário como um todo, as dificuldades de realização da mercadoria-habitação podem comprometer a reprodução do capital aplicado na sua produção. Evidencia-se aí a importância do papel do capital de empréstimo numa etapa do processo de reprodução do capital ($M' - D'$) onde é comum todas as empresas necessitarem desta forma de capital, quer sejam elas pequenas ou grandes. Neste caso, o dinheiro é adiantado ao capitalista industrial como pagamento à mercadoria por ele produzida. Na perspectiva do comprador da habitação esse dinheiro é tomado por empréstimo, apresentando-se para o prestamista como uma venda sem alienação.

Na outra etapa da circulação ($D - M$) o dinheiro que passa às mãos do capitalista industrial não é dado em pagamento mas sim emprestado sob a condição de voltar ao seu proprietário acrescido de juros.

É mister, que se distingua então essas duas formas de crédito: 1º) o crédito de produção que permite a construção da habitação, e 2º) o crédito de realização que permite ao menos a transferência da propriedade da mercadoria do produtor para um intermediário financeiro.

Concluiríamos dizendo que o surgimento da intermediação financeira na política habitacional brasileira deve ser en

tendido sob dois aspectos: O primeiro está ligado às necessidades desta intermediação em razão das especificidades da produção da mercadoria-habitação, que fazem com que o capital industrial recorra ao capital de empréstimo. O segundo liga-se a conjuntura político-econômica que vivia-se, nos idos de 1964, no Brasil. Em tal conjuntura, a formulação da política habitacional e criação do SFH "caíram como uma luva". O desenvolvimento da intermediação financeira traz junto a si um mercado de crédito imobiliário onde o papel do Estado como gestor da política econômica é significativo no sentido de direcionar e atrair recursos.

3. Gênese e Estruturação do Sistema

Financeiro da Habitação

3.1 O Sistema Financeiro Nacional

O desenvolvimento capitalista requer a criação e expansão de um sistema financeiro que faça frente às necessidades de acumulação dos setores industriais. Segundo ~~Co~~Conceição Tavares a estrutura de crédito e financiamento existente antes de 1964 era inadequada a tais necessidades senão vejamos: "No caso brasileiro, mais especialmente, a estrutura creditícia e de financiamento revelou-se inadequada para fazer frente as necessidades de expansão dos novos setores industriais, problema que manifestou-se de forma crescentemente aguda a partir da etapa expansiva de 1956/61". (33). Assim é que após 1964 iniciava-se uma revisão geral do Sistema Financeiro, do qual participaram os ministros da Fazenda e do Planejamento, Octávio Gouvêa de Bulhões e Roberto de Oliveira Campos, respectivamente. O arcabouço legal dessa nova estrutura do Sistema Financeiro Nacional foi definida em duas leis básicas. A lei 4595/64 da reforma bancária, fixou os objetivos da política de moeda e crédito, instituindo o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central e a lei 4728/65 da reforma do mercado de capitais, regulamentou principalmente a captação de recursos de médio e

(33) TAVARES, M.C. O Sistema Financeiro Brasileiro e o Ciclo de Expansão Recente. Cadernos de Opinião, 13, 1979.

longo prazo, podendo-se dizer que essas duas leis básicas fundamentam-se na experiência americana.

As autoridades monetárias do governo Castelo Branco esperavam, através do recém-criado sistema de intermediários financeiros, atingir dois objetivos básicos que são comuns a qualquer sistema de intermediação financeira: 1º) captação e mobilização de poupanças e 2º) fornecimentos de recursos financeiros ao setor real da economia.

Para que toda essa estrutura tivesse sucesso era necessário que os investidores tivessem no seu horizonte a perspectiva de ganhos reais o que equivale dizer: era preciso que suas poupanças estivessem defendidas do efeito inflacionário. Neste sentido a instituição da correção monetária teve um importante papel. A este respeito Werner Baer e Beckerman emitem o seguinte comentário: "O notável crescimento da poupança brasileira e a elevação de sua qualidade podem ser atribuídos em grande proporção à correção monetária aplicada aos instrumentos de poupança". (34)

Em consequência das medidas adotadas o sistema financeiro pós-reforma desenvolve-se rapidamente, os Ativos Monetários (depósitos à vista e papel-moeda) que representavam em 1964 88% dos haveres financeiros em poder do público, não representam mais que 36,3% em 1976 e 31% em 1978 (35).

(34) BAER, W. e BECKERMAN, P. Correção Monetária no Brasil. Estudos Econômicos, São Paulo, 6(3):113, Set/Dez.1976.

(35) Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 33(2). 1979.

3.2 O Sistema Financeiro da Habitação

É dentro deste marco de reformas que se opera no país, a partir de 1964, que deve ser entendida a criação do Sistema Financeiro da Habitação através da lei 4380/64. O objetivo primordial do sistema e que foi explicitado nos documentos oficiais, era o de promover a construção e aquisição da casa própria, especialmente, para a população de baixa renda. (36)

Neste ponto indagaríamos: A que mais serviria a criação deste sistema financeiro especializado, que estimularia os investimentos na indústria de construção civil através dos financiamentos imobiliários? Em 1964, no governo Castelo Branco, foi formulado um plano de ação econômica (PAEG) com o propósito inicial de conter a inflação. Como medidas adotadas para atingir tal fim temos a contenção dos meios de pagamento, a redução do crédito e dos gastos públicos. As autoridades governamentais tinham em conta os perigos que a adoção de tais medidas poderiam trazer sobre a geração de renda e emprego. Era preciso pois controlar a inflação sem provocar uma depressão econômica prolongada, e nesse sentido a criação do sistema financeiro era de grande importância. A esse respeito Werner Baer faz o seguinte comentário: "Na segunda metade de 1964, havia sinais de que o novo governo ... começava a controlar os problemas imediatos e de longo prazo. Em agosto foi formulado

(36) Lei Nº 4380/64 de 21 de Agosto de 1964 :

um programa de ação do governo revolucionário para curto prazo, com o objetivo de deter a inflação e estimular a produção. Esperava-se estimular a produção mediante um amplo plano governamental de construção de residências populares, que ao mesmo tempo incentivaria indústrias básicas, fornecedoras de construção civil, e daria saída ao problema social representado pela aguda carência de habitação nas cidades ..." (37) Ademais, os objetivos políticos que se buscava alcançar eram também significativos (38). Contudo, era preciso conciliar a criação deste sistema financeiro com a política de racionalidade empresarial adotada pelo Estado brasileiro a partir de 1964.

O quadro que existia anteriormente a criação do SFH era o seguinte: 1º) a construção de moradias para aluguel era desestimulada em razão do congelamento dos aluguéis. Paralelamente, os inquilinos, em razão dos baixos aluguéis, não sentiam-se atraídos a demandarem casa própria. 2º) os recursos para financiamentos com habitação eram insuficientes para atender as necessidades, limitavam-se aos empréstimos concedidos pelas Caixas Econômicas, Institutos de Previdência e da Fundação da Casa Popular. Além disso, o antigo sistema de concessão de empréstimos a valores nominais fixos, com a aceleração da inflação passou a ter três consequências: a) premiava os mutuários, os quais pagavam suas amortizações em cruzeiros desvalorizados. b) afastava as poupanças deste mercado, tendo em vista as taxas reais de juro fortemente negativas e c) diminuía a capaci

(37) BAER, W. A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico no Brasil, FGV, Rio de Janeiro, 1966.

(38) Cf. Cap. 2 desta tese

dade de aplicação das poucas instituições públicas existentes.

A solução encontrada para o primeiro problema foi a lei do inquilinato de 1964 que favorecia os proprietários de imóveis. Desta maneira incentivava-se a demanda por habitação. A solução que atendia o segundo e terceiro problema foi a instituição da correção monetária nos financiamentos habitacionais que possibilitava uma defesa contra a inflação. Uma vez que a correção também era aplicada em outros setores do mercado de capitais, evitava-se um êxodo de recursos de outros setores.

Assim é que a criação do SFH juntamente com outras medidas adotadas tornou possível a reativação da atividade econômica urbana a partir da indústria da construção - e da de bens de consumo duráveis - gerando renda, emprego e acenando para as classes trabalhadoras com a possibilidade da casa própria.

Este sistema financeiro é composto pelo BNH, os agentes financeiros, os agentes promotores, os agentes para atividades complementares e os agentes especiais.

Os agentes financeiros (intermediários financeiros), que juntamente com o BNH interessa-nos analisar, são entidades públicas ou privadas de captação e aplicação de poupança dentro das normas do sistema (Caixas Econômicas, Associações de Poupança e Empréstimo e Sociedades de Crédito Imobiliário).

A descrição das fontes de captação e aplicação de recursos do BNH e desses intermediários financeiros será feita a seguir.

3.3 O Banco Nacional da Habitação

Criado no âmbito da mesma lei que institui o SFH surge o BNH com a incumbência de orientar e controlar o sistema do qual faz parte. Na fase inicial de implantação da política habitacional o BNH foi constituído como uma autarquia com capital inicial de 1 milhão de cruzeiros e mais a arrecadação de 1% da folha salarial de todos os trabalhadores sujeitos a CLT, além de empréstimos a serem contraídos no país ou exterior.

De logo esses recursos se mostraram insuficientes e em 1966 através da lei 5107 de 13 de setembro é criado o FGTS que consiste num depósito mensal compulsório feito pelas empresas, no valor de 8% sobre a folha de pagamento ao qual incidem juros e correção monetária. Tais recursos passam a ser geridos pelo BNH recebendo o Banco um novo impulso que o tornaria em 1969 o segundo banco do país.

A legislação trabalhista vigente, anteriormente -que garantia ao empregado com mais de um ano de serviço o direito a indenização caso fosse despedido sem justa causa e ao empregado com 10 anos ou mais de serviço a estabilidade do emprego- não agradava as empresas que consideravam o encargo financeiro da indenização e a estabilidade do emprego como um passivo trabalhista.

Segundo Almeida e Chautard: "Argumentava-se que conseqüida a estabilidade, o empregado tendia a se tornar menos

dedicado a suas tarefas, dada a sua segurança, ou provocava a sua demissão visando a indenização que lhe caberia" (39).

Procurando evidenciar a insuficiência da legislação, os autores acima citados comentam que era comum a dispensa sem justa causa de trabalhadores com tempo de serviço no limiar da estabilidade. Ademais, inexistia um mecanismo eficiente que incentivasse ou obrigasse a formação de um fundo para indenizações pelas empresas.

Em 1964 foi instituída a obrigatoriedade da constituição dos fundos pelas empresas, aplicados em ORTN com juros mínimos anuais de 6% e correção monetária.

Nesse projeto global que viria resultar na criação do FGTS em 1966 "procurava o Estado - na opinião de Ferrante - escamotear seu caráter de classe querendo aparecer como simples mediador entre as classes em questão, usando seu instrumento ideológico para colocar a nova legislação como um avanço qualitativo em relação à legislação anterior do ponto de vista do trabalhador" (40).

Já Bacha, defende a tese de que a legislação trabalhista teria prejudicado a industrialização brasileira, dependente do capitalismo internacional, na medida em que a sobrecarga de ônus trabalhistas teria afugentado os capitais estran

(39) ALMEIDA, W.J.M. e CHAUTARD, J.L. FGTS: Uma Política de Bem-Estar Social. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976.

(40) FERRANTE, Vera L.B. FGTS: Ideologia e Repressão. São Paulo, Ática, 1978.

geiros (41).

Acreditamos que a gênese do FGTS deve ser, então, entendida como uma exigência imposta pelas empresas no sentido de substituir o instituto da estabilidade - que expunha as mesmas a riscos financeiros comprometendo uma acumulação de capital mais racional - assim como uma necessidade de se adequar às exigências internas de acumulação, novas formas de relacionamento entre o capital e o trabalho.

Do ponto de vista do BNH, se por um lado aumenta significativamente a dotação de recursos, por outro surge a necessidade de remunerar esses recursos. Era, então, preciso criar opções institucionais que permitissem a valorização do seu passivo em épocas de difícil aplicação na área habitacional. Assiste-se então uma crescente diversificação das aplicações do BNH que consubstancia-se em 1971, através da lei 5762, quando ele passa de banco habitacional a banco de desenvolvimento urbano ensejando, portanto, a aplicação de recursos do BNH em setores não habitacionais ou em operações financeiras (compra de ORTN, por exemplo). Evita-se assim que o dinheiro fique esterilizado enquanto continua a obrigação de remunerar os recursos captados via FGTS. Através desta mesma lei o BNH é transformado em banco de segunda linha, isto é, deixa de operar diretamente com os tomadores de recursos transferindo esta tarefa para os intermediários financeiros e agentes promotores que recebem, repassam os créditos e se responsabilizam pelas operações realizadas.

(41) BACHA, E.L. et ALII. Encargos Trabalhistas e Absorção de Mão-de-Obra. Rio de Janeiro, IPEA/INPES. 1972.

Na análise dessas mudanças não podemos perder de vista o lucro, categoria fundamental no capitalismo. Não poderia, pois, o BNH esquivar-se dessa perspectiva e a reorientação que percebe-se na distribuição das suas aplicações (Tabela 1) deve ser entendida muito mais no sentido das necessidades do banco manter-se operacional e auto-sustentável do que como resultado apenas de novas prioridades setoriais do governo.

TABELA I
Distribuição das Aplicações Anuais do BNH,
Por Grupos de Programas (%)

PROGRAMAS	1969	1970	1971	1972	1973
1) Habitação	93,2	86,7	75,6	72,7	56,1
a) Prod. e Comerc.	84,9	74,3	62,3	55,7	37,4
b) Mater. de construção - consum.	8,0	11,6	13,2	15,6	17,0
c) Complem. Habitac.	0,3	0,8	0,1	1,4	1,7
2) Desenvol. urbano	4,1	6,7	4,8	9,4	19,7
a) Saneamento	3,3	6,7	4,8	9,4	14,0
b) Transporte	-	-	-	-	-
c) Outros	0,8	-	-	-	5,7
3) Operações Complementares Especiais	2,7	6,6	19,6	17,9	24,2
a) Mat. de construção - produtor	1,9	6,1	9,5	8,0	4,8
b) Oper. Compl. Finan.	0,2	0,1	9,6	9,2	19,0
c) Estudos, Pesquisas, Trein. e assist. Téc.	0,6	0,4	0,5	0,7	0,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: ALMEIDA, Wanderley J.M. e CHAUTARD, J.L. Op.Cit.

A partir das modificações feitas, pode-se identificar duas funções básicas que podem ser desempenhadas pelo BNH: 1ª) ele pode funcionar como banco de segunda linha - concedendo financiamentos para habitação através dos intermediários - ou 2ª) como Banco Central do SFH - estabelecendo normas, estimulando, garantindo e controlando as entidades do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

3.4 O SBPE e os Intermediários Financeiros

O SBPE é composto pelas Caixas Econômicas Federal e Estaduais, Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI) e Associações de Poupança e Empréstimo (APES).

As Caixas Econômicas são instituições financeiras públicas, tradicionalmente vinculadas ao financiamento da casa própria. Como agentes do SFH elas obtêm recursos junto ao público - provenientes de depósitos de poupança - além de obterem a assistência financeira do BNH (refinanciamentos imobiliários). Apesar de serem integrantes do SBPE as Caixas possuem uma maior flexibilidade, em relação aos outros intermediários, no que se refere à possibilidade de aplicar recursos captados fora do mercado habitacional. Ademais, existe a possibilidade das Caixas concederem financiamentos imobiliários - via suas carteiras hipotecárias - fora do limite máximo de UPC determinado pelo SFH, com recursos do SFH, isto é, dos depósitos d

poupança.

As Sociedades de Crédito Imobiliário, constituídas sob a forma de S.A. , são destinadas a financiar a produção e comercialização de habitações. Os principais instrumentos de captação de recursos utilizados por esses intermediários são as letras imobiliárias, as cadernetas de poupança e os refinanciamentos junto ao BNH.

As Associações de Poupança e Empréstimos são instituições financeiras de caráter mutualista, devendo ter âmbito regional restrito e serem organizadas sob forma de sociedades civis. Em razão de serem sociedades mutualistas não tem capital. Sua principal finalidade é propiciar a aquisição da casa própria a seus associados. Seus instrumentos de captação são os depósitos de poupança, as cédulas hipotecárias e os refinanciamentos junto ao BNH. Os depositantes tornam-se associados com direito a voto nas assembleias e recebem dividendos anuais.

Diferentemente das Caixas Econômicas e do BNH, as SCI e APES operam basicamente com financiamentos para construção e/ou aquisição de habitações (42). Esses financiamentos, portanto, se constituem em sua principal operação ativa. Alternativamente, é permitido a estes intermediários, aplicarem seus recursos em depósitos com correção monetária no BNH - o conhecido Fundo de Assistência à Liquidez (FAL) - e na aquisição de títulos da dívida pública.

(42) Ver a este respeito os Anexos X e XII.

3.5 Os Planos e Condições de Financiamento

Os financiamentos do SFH se destinam a aquisição e construção de moradias, beneficiando assim tanto o comprador quanto o construtor. O Plano Nacional de Habitação, no que diz respeito a construção e comercialização de habitações, está dividido em três grandes blocos:

1. Mercado Popular - pretende atingir as famílias que possuem uma renda mensal de 1 a 3 salários mínimos (43). Os agentes do BNH que operam neste mercado são, basicamente, as Companhias Habitacionais.
2. Mercado Econômico - é encarregado de promover a construção de habitações para famílias de renda de 3 a 6 salários mínimos (44). Os agentes deste mercado são as Cooperativas Habitacionais.
3. Mercado Médio - é o responsável pelo financiamento de moradias para as famílias com renda mensal superior a 6 salários mínimos (45). É neste mercado que operam os intermediários financeiros que formam o SBPE. Os empréstimos a este mercado eram divididos em cinco faixas.

(43) (44) BNH. Solução Brasileira de Problemas Brasileiros ,
Rio de Janeiro. 1973.

(45) Idem.

TABELA II

Faixas de Financiamento ao Mercado Médio

FAIXAS	VALOR DO FINANCIAMENTO (UPC)	TAXA EFETIVA (% a.a)
I	até 450	10
II	de 450 a 900	10
III	de 900 a 1350	11
IV	de 1350 a 1800	12
V	de 1800 a 2250	livre

Fonte: BNH. Avaliação e Perspectivas. Rio de Janeiro, 1974. pp.64

Conforme se observa na tabela acima existia um teto de financiamento de 2250 UPC - que em maio de 1975 foi elevado para 3500 UPC. Nota-se também que os financiamentos incrementavam-se em 450 UPC de uma faixa a outra. As taxas reais de juros variavam de 10% a 12% progressivamente nas primeiras quatro faixas, não havendo limite na última faixa. Como consequência os intermediários empenhavam-se em aplicar seus recursos nas faixas mais altas onde a rentabilidade era maior e o risco de inadimplência menor.

Procurando evitar que tal empenho levasse os intermediários financeiros a concentrarem seus recursos na faixa V, com taxas de juros livre, o BNH determinava que só 30% - no má

ximo - das aplicações de cada entidade poderia enquadrar-se nessa faixa de taxas de juros. Por outro lado, exigiu-se que um mínimo de 10% total dos financiamentos fosse concedido às duas faixas de taxas de juros de 10%. (46)

Estes expedientes parecem não terem surtido o efeito desejado pelo BNH. "Uma vez que as faixas definiam-se em função do valor da unidade a ser financiada, não havia meios de prevenir que uma parcela das aplicações na faixa I fosse usada como financiamento parcial para unidades de alto valor". (47)

Em dezembro de 1974, o Conselho Administrativo do BNH resolve abolir as cinco faixas de financiamento e unifica as taxas de juros para todo o SFH (48). E como forma de incentivar os intermediários financeiros a distribuírem seus recursos mais amplamente, adotaram taxas de juro variáveis nos refinanciamentos concedidos pelo BNH e seus agentes

(46) IBMEC. Sistema Financeiro da Habitação. Rio de Janeiro . 1974.

(47) REYNOLDS, C. & CARPENTER, R. Financiamento à Habitação e Distribuição de Riqueza no Brasil. Revista de Administração de Empresas, 17(5):50, Set/Out 1977.

(48) BNH. Resolução do C. de Adm. n. 36/74. Boletim de Serviço Rio de Janeiro, (258):68-80, Dez. 1974.

TABELA III

Unificação das Taxas de Financiamento e Refinanciamento no BNH

(A) VALOR DO FINAN. (UPC)	(B) TAXA MÁXIMA DE FINAN. (%)	(C) TAXA MÁXIMA DE REFINAN. (%)	(D) DIFERENÇA (B - C)
Até 200	1,0	0,0	1,0
201 - 300	2,6	1,0	1,6
301 - 400	3,3	2,0	1,3
401 - 500	6,0	3,0	3,0
501 - 600	6,6	4,0	2,6
601 - 700	7,3	5,0	2,3
701 - 800	7,9	6,0	1,9
801 - 900	8,6	7,0	1,6
901 - 1000	9,3	8,0	1,3
1001	10,0	9,0	1,0

Fonte: BNH. Resolução do Conselho de Administração n. 36/74. .
Boletim de Serviço, Rio de Janeiro, (258):68-80, Dez
1974.

Pela observação da tabela, parece ser interessante o BNH subvencionar as taxas de juros nos financiamentos menores mediante a cobrança de juros mais elevados nos maiores financiamentos. No entanto, na medida em que os intermediários financeiros diminuem a sua dependência ao BNH, eles podem continuar operando nas faixas mais elevadas.

Os financiamentos com recursos dos intermediários financeiros captados no SBPE podem ser divididos em cinco planos:

1. Plano Aquisição - consiste na compra do imóvel por pessoa

física para residência própria.

2. Plano Construção - consiste no financiamento da construção da casa em terreno próprio do financiamento.
3. Plano Condomínio - se processa exatamente como o plano construção, diferindo apenas no fato de que o terreno a ser construído é de propriedade de um condomínio.
4. Plano Inquilino - se destina ao financiamento de moradias com mais de 180 dias de habite-se, sendo o financiado o próprio inquilino do imóvel e desde que tenha decorrido o prazo de pelo menos 2 anos de contrato.
5. Plano Empresário - consiste no financiamento à empresas de construção de imóveis residenciais a serem adquiridas por pessoas físicas. (49)

Já os financiamentos com recursos do BNH são destinados ao Recon e ao Mercado de Hipotecas.

1. Recon - se destina a compra de materiais de construção, os recursos são, geralmente, repassados aos bancos comerciais que emprestam diretamente ao adquirente ou a empresa construtora.
2. Mercado de Hipotecas - este financiamento visa beneficiar o construtor de imóveis. O agente promotor - entidade pública ou privada que dentro do sistema, associa a execução de programas setoriais de construção de habitações às atividades financeiras referentes a sua comercialização. Os principais

(49) IBMEC. Op.Cit.

agentes promotores são as Companhias de Habitação e as Cooperativas Habitacionais - submete seu projeto à apreciação de um intermediário financeiro que após analisar o projeto, solicita ao BNH uma abertura de crédito. A garantia de crédito é a hipoteca do imóvel e o responsável pelo saldo da dívida junto ao BNH é o intermediário financeiro.

3.6 O Encanto das Cadernetas e os Conglomerados

Tem aumentado significativamente nos últimos anos o interesse dos bancos que não atuam na área de crédito imobiliário em adquirir carta patente para atuação no setor. O governo, por sua vez não tem concedido cartas patentes - as últimas foram dadas aos governos estaduais do Espírito Santo, Bahia e Pernambuco em 1979 - restando a alternativa de comprar a quem possui, que dispendo-se a vender o faz por preços elevados. O Banco Nacional, por exemplo, fechou, em junho de 1981, o maior negócio em termos de empresa de crédito imobiliário, ao comprar por 2,28 bilhões de cruzeiros a Grande Rio Crédito Imobiliário.

A importância que as cadernetas de poupança têm hoje na economia brasileira explica o grande interesse dos conglomerados em atuar neste setor. Essa importância deriva da grande popularidade das mesmas em razão de sua alta liquidez e competitividade de seu rendimento quando comparado com a inflação.

Como podemos ver no quadro abaixo as cadernetas de poupança propiciaram num período de 11 anos, rendimentos reais em pelo menos 7 anos.

TABELA IV

Rendimento Real das Cadernetas de Poupança

ANO	CADERNETAS X INFLAÇÃO		RENDIMENTO REAL
	RENDIMENTO DAS CADERNETAS	INFLAÇÃO ANUAL	
1970	26,42	19,2	6,06
1971	29,10	19,8	7,76
1972	22,11	15,5	5,72
1973	20,58	15,7	4,22
1974	40,37	34,5	4,36
1975	32,39	29,2	2,47
1976	45,99	46,3	(0,21)
1977	37,55	38,7	(0,83)
1978	45,36	40,8	3,24
1979	58,22	77,2	(10,71)
1980	60,47	110,2	(23,66)

Observação: Variações de dezembro a dezembro para a inflação e de janeiro a janeiro para o rendimento das cadernetas (correção monetária e juros de 6%, sem considerar o desconto do I.R.)

Fonte: Balanço Financeiro da Gazeta Mercantil nº 11 - janeiro de 1981.

Foi em 1976 que, pela primeira vez desde a sua criação, as cadernetas ofereceram uma remuneração negativa entre juros e correção monetária. A situação continuou em 1977 com a

decisão do então ministro Mario Simonsen de introduzir um co
eficiente de acidentalidade no Índice de Preços por Atacado
(IPA). Em 1978 o governo decide aumentar o encanto das caderne
tas, não só permitindo uma correção mais próxima da inflação ,
como criando as cadernetas programadas (juros de 7,2%) e alte
rando a forma de cálculo dos rendimentos para contas que não
registrassem qualquer saque nos seis meses anteriores, o valor
a ser remunerado passaria a ser a média aritmética dos menores
saldos mensais e não mais o menor saldo do trimestre.

Com a disparada da inflação e a volta das "acidenta
lidades" no cálculo da correção monetária, o rendimento voltou
a ficar substancialmente abaixo da inflação, no ano de 1979 .
A argumentação oficial era a de que não se poderia permitir a
realimentação dos preços. Em 1980 com a prefixação da correção
o "GAP" acentuou-se ainda mais.

Em que pese a existência destes "GAPS", somente em
1980, o saldo global das captações de poupança, por parte dos
intermediários que compõem o SBPE, em 31 de dezembro, foi menor
do que o da mesma data do ano anterior (50). A falta de opções
no mercado financeiro - principalmente para pequenos investido
res - aliado a outros fatores já enumerados explicaria tal com
portamento.

Encontramos dados para o ano de 1981 que bem atestam
a importância dos depósitos de poupança e justificam o fasci

(50) Balanço Financeiro da Gazeta Mercantil - 11 - Jan. 1981.

nio que o setor de crédito imobiliário desperta nos conglomerados. "Em janeiro de 1981, pela primeira vez na história do Sistema Financeiro Nacional, o saldo das cadernetas de poupança ultrapassou o dos depósitos à vista considerado o produto no bre dos conglomerados - 1110,5 bilhões de cruzeiros, em comparação com 1034,4 bilhões de cruzeiros. O dinheiro depositado em cadernetas de poupança em julho de 1981 (1.879,9 bilhões de cruzeiros) supera o montante de toda a dívida pública federal (1680,0 bilhões de cruzeiros no mesmo mês).(51)

Na disputa pela captação destes depósitos de poupança a Caixa Econômica Federal detem a maior participação - como pode ser visto na tabela abaixo - embora observe-se uma tendência declinante sobre a qual comentaremos adiante.

TABELA V

Cadernetas de Poupança (Saldo e
Composição - Final de Período)

INTERMEDIÁRIOS FINANCEIROS	1977	1978	1979
	%	%	%
CEF	49	47	46
SCI	25	27	29
CEEs	20	20	19
APEs	6	6	6
TOTAL EM BILHOES	177,3	288,7	517,0

Fonte: Boletim Estatístico da CEF

(51) Balanço Financeiro da Gazeta Mercantil - 19 - St. 1981.

Depois do BNH, a instituição financeira mais importante das ligadas aos programas habitacionais continua a ser, de longe, a Caixa Econômica Federal obtendo inclusive, em 1979 um ativo superior ao do próprio Banco Central do Sistema Financeiro da Habitação como pode ser visto pela comparação dos ativos dos mesmos nos Anexos IV e VI para o referido ano. Tal posição pode ser explicada não só por deter a CEF a maior participação nos depósitos de poupança de todo o SBPE - situação provavelmente ganha por ser do governo e oferecer aos investidores uma imagem de segurança absoluta - como também por ser a caixa administradora de programas do tipo PIS-PASEP e das Loterias Esportiva Federal e Loto.

No entanto, apesar deste significativo volume de recursos a seu dispor a Caixa Econômica apresenta - como veremos mais detalhadamente no capítulo seguinte - um fraco nível de aplicações imobiliárias a partir de suas captações em cadernetas de poupança. Tem-se então uma parte dos recursos dos programas de habitação destinados a outras faixas inclusive intervindo nas chamadas operações atípicas como socorro a empresas falidas, empréstimos a Itaipú ou despertando a cobiça de empresas estatais submetidas a um regime de contenção de gastos. Assim, nos últimos anos, a Caixa tem atuado em várias operações de interesse do governo. Para se ter uma idéia de como este papel vem se acentuando, no orçamento monetário aprovado para o ano de 1981, o financiamento das operações ativas das autoridades monetárias necessitou de 764 bilhões de cruzeiros dos quais 100 bilhões de cruzeiros foram de responsabilidade da CEF e re

sultante da captação líquida de depósitos em cadernetas de poupança.

Essa determinação do governo representa, talvez, a mais importante modificação do papel imaginado para as cadernetas de poupança, desde a sua criação. De instrumento de captação específico para o setor habitacional, as cadernetas passam a servir de apoio a outras áreas prioritárias. A forma como os recursos transferidos da Caixa são aplicados é de competência do Banco Central. A CEF aplica em ORTN recebendo juros e correção monetária que lhe permite remunerar, por sua vez, os depositantes das cadernetas de poupança. Apesar disto, verificando-se a composição das receitas e despesas da CEF, notamos um prejuízo de mais de 3 bilhões de cruzeiros na conta de correção monetária (Tabela abaixo) no ano de 1979, o que contribui para que as despesas totais subissem para 96% das receitas o que pode ser explicado pela utilização de recursos remunerados em aplicações à taxas subsidiadas.

TABELA VI

Líquido de Receitas e Despesas (CEF) - Cr\$ milhões

ÍTENS	1976	1977	1978	1979
Correção Monetária	1563	2116	2104	(3263)
Juros e Comissões	3713	5218	6418	8173
Adm. Penhores	-	169	313	860
Adm. Loteria Federal	233	379	558	792
Adm. Loteria Esportiva	164	272	373	899
Adm. do PIS	125	385	540	1499
Outros inclusive Adm. da CEF	(2352)	(1876)	(654)	(1973)
TOTAL	3446	6673	9652	6987
Despesa / Receita (%)	88,5	86,4	88,2	96,0

Fonte: Boletim Estatístico da CEF

Se voltarmos a observar o saldo e composição das cadernetas de poupança, apresentado na Tabela IV, notamos que de uma participação de 25% no total dos depósitos de poupança em 1977, as Sociedades de Crédito Imobiliário evoluíram para 29% em 1979, ganhando maiores fatias de captação em detrimento das Caixas Econômicas. Um resultado conquistado graças à expansão dos conglomerados, uma vez que as empresas não ligadas a Bancos vêm diminuindo sua participação. A exemplo do que acontece na maioria dos segmentos da intermediação financeira no Brasil, o das Sociedades de Crédito Imobiliário divide-se em duas grandes vertentes: empresas ligadas a bancos comerciais e independentes. O rápido avanço das empresas ligadas a conglomerados é, talvez, o fenômeno mais importante do setor de crédito imobiliário. Segundo dados de Exame, em dezembro de 1979 do grupo das dez maiores Sociedades de Crédito Imobiliário por patrimônio líquido, sete eram ligadas a conglomerados. Em igual período do ano anterior este número era de apenas três. No item lucro líquido, as dez primeiras posições são ocupadas por empresas de conglomerados. (52)

Ocorre, no entanto, um fato curioso na maneira de atuar dos dois grupos. As independentes trabalham com um volume de aplicações imobiliárias bem superiores dos seus depósitos de poupança, ao contrário das empresas de conglomerados, como podemos ver na Tabela que é apresentada na página seguinte.

De todo este relato algumas inferências podem ser

(52) Exame - As 500 Maiores - Setembro de 1980

feitas. Em primeiro lugar as Sociedades de Crédito Imobiliário ligadas a conglomerados contam com o apoio da rede de agências de Bancos Comerciais coligados, o que contribui para a diminuição dos custos. Em outras palavras a manutenção de lojas por parte das independentes implica em maiores custos, o que pode explicar a diferença de lucratividade entre ambas. Ademais, numa conjuntura de dificuldade na aplicação de recursos no mercado imobiliário, as independentes podem levar a pior, em razão das poucas possibilidades de aplicações alternativas.

TABELA VII

Financiamentos Imobiliários e Depósitos de Poupança das Sociedades de Crédito Imobiliário - 1º semestre 1979 (R\$ milhões)

INDEPENDENTES			LIGADAS A CONGLOMERADOS		
NOME	Financ. Imobil.	Depós. de Poup.	NOME	Financ. Imobil.	Depósit. de Poup.
ECONOMISA	11112.6	2948.8	BRADESCO	11323.3	16173.9
CONTINENTAL	9789.8	6764.1	BANERJ	6086.7	8208.5
DELFIN (SP)	9778.4	4539.2	ITAÚ	5804.7	7781.8
DELFIN (RJ)	8533.0	3400.4	REAL	5379.1	4310.0
HASPA	6368.1	2521.7	COMIND	5096.3	5390.9

Fonte: Balanço Financeiro da Gazeta Mercantil - 2 - Dez. 1979.

Em segundo lugar a discrepância que existe entre captação e aplicação por parte das SCI ligadas a conglomerados pode ser explicada pela maior flexibilidade que possuem estas empresas de aplicarem seus recursos dentro do próprio grupo. Por outro lado, as independentes utilizam muito dos repasses e re

financiamentos do BNH o que lhes permite manter um nível mais elevado de aplicações imobiliárias, uma vez que o repasse do BNH é concedido contra a apresentação de um projeto de financiamento imobiliário.

Voltando a observar a Tabela IV, notamos que a participação das Associações de Poupança e Empréstimos nos depósitos de poupança manteve uma estabilidade de 6% ao longo de 3 anos. Como já vimos a diferença fundamental entre as SCI e APES é que estas não têm propriamente um dono, pertencem teoricamente aos seus depositantes embora na prática as APES e SCI aproximem-se cada vez mais. Entretanto, as APES têm algumas limitações. Seus financiamentos imobiliários devem ser concedidos preferencialmente aos associados e complementarmente às empresas construtoras de tal forma que o saldo das operações com empresários não exceda a 20% do total dos financiamentos imobiliários. Além disso, o BNH exerce sobre essas associações um rigoroso controle.

Este conjunto de limitações explica por que as preferências, em termos de controle por parte dos Bancos Comerciais, convergem para as SCI, que possibilita a seus controladores a distribuição de lucros. São poucos os Bancos que mantêm ligações com as APES, BAMERINDOS (APEPAR - Associação de Poupança e Empréstimo Paranaense), BRADESCO (APE Cidade de Deus) e BCN (APE Seular). O BNH não tem interesse em provocar significativas alterações neste sub-setor do crédito imobiliário. Desde 1972 que nenhuma carta-patente para instalação de associações de poupança e empréstimo foi concedida, estando o seu número

estabilizado em 36. Neste mesmo período (1972-79) o número de Sociedades de Crédito Imobiliário duplicou.

Por tudo que foi exposto, há que se destacar, nestes últimos quinze anos - idade do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - dois importantes fatos: 1ª) a crescente autonomia dos intermediários financeiros do SBPE, em relação ao BNH; 2ª) a entrada de conglomerados neste sub-setor financeiro.

Na medida em que os recursos das cadernetas aumentam sua participação em relação aos depósitos do FGTS, explicita-se a diminuição da importância dos recursos geridos pelo BNH - em termos de participação relativa - no SBPE.

Evidentemente, que isto provoca mudanças importantes no Sistema Financeiro de Habitação. Como a maior parte dos recursos está nas mãos dos intermediários - que por sua vez cada vez mais ligam-se a conglomerados - eles passam a ter, maior poder de barganha em relação ao BNH e seus programas habitacionais. O sistema financeiro privatiza-se cada vez mais, comprometendo inteiramente o pretense caráter popular do mesmo. O governo precisa dos intermediários financeiros, para cumprir seus programas prioritários, que por sua vez carregam seus recursos para os setores mais lucrativos dentro da lógica do capital. Cria-se então a necessidade, por parte do BNH, do estabelecimento de mecanismos de indução para que estes intermediários sintam-se estimulados a aplicarem nas chamadas faixas populares, mecanismos que não têm tido o sucesso esperado pelo BNH.

Nesta busca de recursos e aplicações em programas ditos prioritários resta ao ENH contar com as Caixas Econômicas (65% de todos os depósitos de Poupança em dezembro de 1979) . Com os desvios de recursos, principalmente por parte da CEF (46% dos depósitos de poupança no mesmo período), para outros setores, esta alternativa torna-se bastante débil comprometendo assim toda a política habitacional.

3.7 A Correção Monetária nos Empréstimos Habitacionais

Já destacamos, anteriormente, o importante papel de desempenhado pela correção monetária na captação de poupanças voluntárias. No momento interessa-nos analisar a aplicação desta correção à amortização dos empréstimos do SFH. A correção monetária é aplicada em todas as operações financeiras realizadas dentro do sistema, tomando como base a Unidade Padrão de Capital (UPC). A UPC tem seu valor expresso em cruzeiros sendo corrigido monetariamente em cada trimestre civil com base nas variações das ORTNs.

A utilização da correção monetária tem sido muito criticada, principalmente por associações de mutuários do SFH que ligam esta aplicação a grande inadimplência do sistema, e ao "insucesso" da política habitacional de cunho popular.

A este respeito gostaríamos de tecer alguns comentários por entendermos que algumas propostas, quando não bem co

locadas, podem se caracterizar por ter expectativas paternalistas em relação ao Estado.

Com o propósito de racionalidade empresarial adotado pelo Estado brasileiro - que consubstanciou-se no BNH a partir das modificações em sua estrutura de funcionamento em 1971 - nos marcos de um sistema capitalista, a correção monetária, aplicada aos empréstimos habitacionais, não só é coerente, como imprescindível ao Sistema Financeiro da Habitação, uma vez que a mesma correção é aplicada às fontes de captação deste sistema, sendo então necessário corrigir também as aplicações sob pena de comprometer os intermediários financeiros, não manter a capacidade de refinanciamento do sistema, inviabilizando portanto a perseguida racionalidade empresarial.

A correção monetária, no Brasil, tem sido utilizada para diversos fins entre os quais poderíamos destacar a correção dos ativos financeiros, do ativo imobiliário, aluguéis, sem que, no entanto, os salários sejam por ela corrigidos. Este sim, parece ser o grande problema sentido pelos mutuários, ou seja, a perda salarial dos últimos anos (53).

Em outras palavras, as prestações dos empréstimos habitacionais têm tido uma correção superior aos salários. Do ponto de vista distributivo, o impacto que a correção monetária tem provocado no Brasil é, essencialmente, entre credores

(53) A exceção, que confirma a regra, ocorreu no ano de 1980, quando a correção monetária foi pré-fixada, tendo os salários uma correção superior.

e devedores. Como destaca Baer: "Em essência o sistema brasileiro de indexação não foi designado para manter a renda real dos assalariados, mas apenas a dos credores. Portanto, não deve surpreender que não tenha sido de grande utilidade em contrabalançar a tendência para uma concentração maior da distribuição de renda" (54).

Em razão disto é perfeitamente compreensível a dificuldade sentida pela maioria dos mutuários em saldar suas prestações.

O que desejamos enfatizar é que a simples derrubada da correção monetária aplicada aos empréstimos habitacionais - ainda que taticamente possa constituir-se numa proposta política, o que equivale dizer: o Estado subsidiar a aquisição da habitação - não resolverá a questão da habitação popular no Brasil.

É preciso que se tenha também cuidado com a questão dos subsídios. Os subsídios devem ser vistos na melhor das hipóteses como uma transferência de excedente para o capital de empréstimo, quando sua origem são outros capitalistas, ou como uma transferência de renda quando é oriundo de classes assalariadas. Em suma, uma estratégia habitacional que tente derrubar os efeitos da ideologia oficial deve considerar quais os subsídios necessários, quem os recebe e de onde provêm.

A crise habitacional é um aspecto particular da cri

(54) BAER, W. Op.Cit.

se geral por que atravessa nossa sociedade, e não será resolvida via abolição da correção monetária ou concessão de subsídios. O problema a ser resolvido é de caráter muito mais amplo, compreendendo desde as questões da apropriação fundiária do solo urbano, as condições de emprego e salário, a política tributária, a capacidade do setor público de criar infra-estrutura urbana, até a construção de uma nova ordem econômica, social e política.

4. A Intermediação Financeira no Sistema Financeiro da Habitação: Uma Análise de Fluxos de Fundo

4.1 O Balanço de Fontes e Aplicações de Fundo

O propósito do presente capítulo é descrever mediante a análise de fluxos de fundos, as realizações do BNH e intermediários financeiros que compõem o SFH, a partir de 1967, e sua influência na política habitacional voltada às classes de baixa renda.

Um Balanço de Fontes e Aplicações de Fundos (BEAF) é um demonstrativo financeiro que verifica as alterações ocorridas ou não, dentro de uma visão de análise estático-comparativa das diversas contas, quer do passivo, quer do ativo, de dois ou mais balanços patrimoniais homogêneos, de uma mesma empresa, entre dois ou mais períodos de tempo subsequentes, classificando-os em fontes ou aplicações em função da natureza e sinal de tais variações. (55)

O princípio das "partidas dobradas" - base do método contábil, onde cada débito corresponde um crédito e vice-versa - é também usado na análise de fluxo de fundos. De acordo

(55) SCHWARTZ. "O Balanço de fontes e aplicações de fundos aplicado às empresas de transporte aéreo comercial brasileiro (1964/1972)" - PUC Rio de Janeiro, 1974.

com este princípio de igualdade contábil, as "fontes de fundos" são aumentos no passivo e diminuição no ativo. "Uso de fundos" são aumentos no ativo e diminuição no passivo. Desta maneira, as fontes de fundos devem ser iguais as aplicações totais.

Da definição de um balanço de fontes e aplicações de fundos - apresentada em sua tese (56) - Schwartz destaca que:

- a) o método é construído por análise de diferenças, dele partipando as contas de balanço, de forma agregada ou não;
- b) necessita-se de dois ou mais pontos no tempo (na realidade, não existe ponto inicial ou final pré-estabelecido);
- c) os balanços patrimoniais pressupõem serem da mesma empresa e devem possuir contas, de ano para ano, susceptíveis de comparação.

A fim de ilustrar o que expusemos apresentamos, no Anexo I, um modelo de um BFAF, a partir de dados hipotéticos para o balanço do BNH.

A variação do ativo, entre dois períodos de tempo, indica aparentemente um acréscimo de recursos, de $\text{R\$ } 370$ (2625 - 2995). Para o BFAF que fizemos para o mesmo período, observamos que as fontes e aplicações de fundos atingem um montante de $\text{R\$ } 685$. Este resultado distinto, da variação do ativo, decorre da própria técnica, onde as fontes e aplicações são dados através da análise e natureza das diferenças. Ademais, podemos notar no balanço do BNH:

(56) SCHWARTZ. Op.Cit.