

SÍNTESE SOCIAL

O PROBLEMA NACIONAL DA HABITAÇÃO POPULAR

Na Associação de Dirigentes Cristãos de Empresa da Guanabara (ADCE-Gb), um grupo de trabalho constituído por homens de empresas de construção civil estudou longamente o problema da habitação popular no Brasil. Apresentamos aqui os resultados de seus estudos. Revezam as causas do problema habitacional brasileiro e apontam as possibilidades de superá-las. O presente trabalho representa uma decisiva contribuição para a solução definitiva de um dos mais angustiantes problemas nacionais.

I. Antecedentes — Causas básicas

1) Ainda no fim da década dos 30, notava-se certo paralelismo entre o crescimento demográfico e o do número de residências. A urbanização da população brasileira e conseqüente demanda de moradias era razoavelmente atendida. As favelas não constituíam problema grave.

2) Com a inflação, que se evidenciou após 1941-1942, e a *Lei do Inquilinato*, de 20-8-42, iniciou-se uma defasagem dos ritmos de crescimento dos dois fatores acima. São as duas causas básicas do fenómeno da crise de moradias com que nos defrontamos.

3) Alguns fatores — como problemas de transporte urbano, escassez ocasional de certos materiais, leis estaduais e municipais inadequadas (no Rio, o Decreto n.º 6.000 tornara muito onerosas as construções de certos tipos populares de habitação) e outros — contribuíram para acentuar o *gap* entre o aumento populacional e o de residências, especialmente em algumas cidades, mas sua influência, em termos nacionais, é desprezível.

4) A industrialização e a urbanização combinadas com o explosivo crescimento demográfico (3% ao ano), as quais se aceleraram no período em que as duas causas bá-

sieas já eram atuantes, abreviaram a evidência da *crise* através do aumento da pressão da demanda de residências citadinas.

5) O *deficit* atual de habitações no país atinge cerca de 5 milhões de residências e a demanda anual, só em pequena parte atendida, beira a 400 mil unidades.

II. Atuação das causas básicas

A) Inflação

6) Data de 1933 a "Lei da Usura" (Decreto n.º 23.501) que proíbe a cobrança de juros superiores a 12% a. a. em quaisquer contratos no país. Esta proibição tem sido sempre interpretada como se referindo a "juros nominais" (juros explícitos no contrato) e não "juros reais" (acima da inflação). A Lei seria interpretada como autorizando a cobrança de "juros reais" se fôsse interpretada como permitindo cobrança de uma taxa de juros que resultasse da soma da taxa de juros explícita no contrato e da taxa de inflação vigente na época. Neste caso, a taxa de juros explícita no contrato seria a própria taxa de "juro real".

7) A taxa de inflação, após 1941-1942, atingiu e ultrapassou 12% ao ano. Acentuou-se particularmente na década dos 50 e atingiu mais de 53% em 1962. Atingirá entre 60 e 70% em 1963 e para 1964 é uma incógnita.

8) Assim, limitados em 12% ao ano os juros de contrato (nominais), os "juros reais" passaram a ser *negativos*. Qualquer financiamento com juros de 12% passou a implicar numa *deterioração*

progressiva dos recebimentos reais — em perda líquida do capital.

9) E longo financiamento é condição necessária ao atendimento do mercado de casa própria popular.

10) Da parte do Governo, a inflação se encarregou de corroer todos os recursos disponíveis, de qualquer forma insuficientes, das Caixas Econômicas, Institutos, etc. A impossibilidade de reaver, em termos reais, as somas empregadas, levou as instituições governamentais a praticamente extinguirem sua ação. Necessitam, vitalmente, os órgãos estatais e parastatais, de um mecanismo adequado para contornar a inflação.

11) De parte dos particulares, como defesa, iniciou-se o procedimento de, a sentimento e por extrapolação dos períodos imediatamente anteriores, "adivinhar-se" qual seria a provável taxa de inflação futura, abrangendo o período do financiamento. "Adivinhada" a taxa, fixava-se um *sobrepreço* que se estimava viesse a cobrir a desvalorização monetária prevista, garantindo ao financiador os "juros reais" desejados, de 8 a 10%, normais para este tipo de operação.

12) O processo de "adivinhação" torna-se, porém, tão mais precário quanto maior o tempo que se pretende cobrir e quanto maior a intensidade do processo inflacionário. Assim, os prazos máximos de financiamento foram se encurtando de 15 para 10 e depois 5 e 3 anos. Hoje, é praticamente inviável qualquer período de financiamento acima de 2 ou 3 anos. Mesmo para este período, o "sobrepreço" atinge níveis apa-

rentemente enormes em virtude da "margem de erro" da avaliação do futuro.

13) Consequência do lado do empreendedor:

A deterioração dos recursos afastou as entidades governamentais do investimento na habitação popular. As dificuldades no cálculo do sobrepreço eliminaram do setor as empresas e investidores particulares. Voltariam imediata e maciçamente, se o risco da "adivinhação" em processo inflacionário acelerado fôsse contornado.

14) Consequência da parte do comprador:

Nas vendas financiadas pela Tabela Price, o preço nominal, formado do *preço propriamente dito* e *sobrepreço* (para proteção contra a inflação), e o curto prazo de financiamento passaram a ocasionar prestações muito altas em relação ao poder aquisitivo do público, na *data da transação*. Estas prestações, com o tempo, passaram a significar, em termos de poder aquisitivo, cada vez menos e tornavam-se suaves, mas seu valor na data da transação tornava *proibitivo* seu pagamento por parte de incontáveis famílias que, na realidade, estavam perfeitamente em condições de adquirir o imóvel, em termos de uma prestação média, livre de inflação. O de que elas não seriam capazes é vencer as primeiras prestações, inacessíveis a seus níveis de renda nominal no *momento da compra*, embora tivessem a certeza de que, daí a certo tempo, com a inflação, a prestação passaria a ser acessível.

15) Assim, se imaginarmos que a aquisição de casa própria repre-

senta, para qualquer família média, um certo grau de *sacrifício*, diremos que o *sacrifício inicial* seria insuportável e portanto *causa básica* para o afastamento da família da realização daquele ideal. A solução consiste num sistema de financiamento em que o *sacrifício* seja inicialmente acessível e se mantenha constante em todo o período de amortização da dívida, ainda que sua expressão numérica (a prestação) varie.

16) *Conclusão*:

A barreira inicial afastou a grande maioria dos clientes.

A quase certeza de perder dinheiro afastou os financiadores privados.

A corrosão dos recursos inicialmente disponíveis afastou o Governo.

Daí, a *paralisação* da edificação popular e a *crise* de habitação em que vivemos.

Observação: A manutenção das construções para as camadas sociais de poder aquisitivo médio e alto explica-se pela desnecessidade de financiamentos longos, em virtude de seu próprio poder de compra.

B) *Lei do Inquilinato*

18) Sobrepondo-se ao fenômeno da inflação e a ele intimamente conjugado, tivemos as consequências da Lei do Inquilinato. Imposta quando a inflação dava seus primeiros passos, só se tomou consciência dela alguns anos depois, quando passou a ser óbvio que investir em construções para alugar era um péssimo negócio. A inflação levava os alugueis congelados a se tornarem irrisórios e quase desaparecerem com o tempo.

19) *Do lado do locador:*

O Governo viu também suas rendas de aluguéis se deteriorarem e não pôde prosseguir nas construções para aluguel. Por terem-se tornado antieconômico, afastaram-se as economias privadas deste setor. *Extinguiu-se* a construção de moradias para locação.

20) *Do lado do locatário:*

A escassez de residências para alugar originou uma alta "real" do valor locativo dos imóveis. A inflação causava outra alta, esta meramente inflacionária. Uma terceira parcela de aumento provinha da quase certeza do congelamento e conseqüentemente do *sobrepreço* para minorar a situação prevista. O aluguel inicial atingiu, assim, níveis muito altos e intransponíveis para a imensa maioria da população.

21) *Conclusão:*

A barreira inicial afastou a grande maioria dos clientes.

A quase certeza de perder dinheiro afastou os investidores privados.

O Governo viu-se impossibilitado de prosseguir construindo para alugar.

Dai, a *paralisação* da edificação para aluguel e novo fator agravante da *crise* da habitação com que nos deparamos.

III) *Possibilidade de remoção das causas*

22) *Remoção da Inflação.* É imprevisível sua obtenção. Envolve problemas de tal forma complexos que concluímos em adotar o regime inflacionário como *dado do problema* e raciocinar em fun-

ção de sua permanência, embora julguemos admissível uma redução em sua taxa. Determinamos a contorná-la.

23) *Remoção da Lei do Inquilinato.* É duvidoso se algum dia a teremos alterada de forma a reativar o investimento imobiliário para aluguel. Decidiu-se, pragmaticamente, tomá-la também como um *dado do problema*, mas chama-se a atenção para o fato de que uma modificação racional de sua estrutura muito contribuiria para a solução do problema habitacional. Preferiu-se, porém, procurar uma solução através da casa própria.

24) *Industrialização, urbanização e crescimento demográfico e da renda.* Consideramos que deverão continuar a evoluir de acordo com a tendência até agora mostrada.

25) *Outras causas da crise habitacional.* Sendo de âmbito regional ou setorial, fogem aos objetivos nacionais do presente estudo. Deverão ter soluções específicas em cada caso particular.

26) *Observação.* Os autores deste trabalho não consideram como causa da crise a inexistência no país de processos tecnológicos de construção de habitações em massa. O nível de economia que eles proporcionam varia de 10% a 20% no máximo. Não são portanto fator determinante. De qualquer forma, o problema técnico de sua introdução no país é diminuto e o *financiamento continuaria o foco central da crise.*

IV) *Solução do problema*

27) Tendo por base que o financiamento a longo prazo é con-

dição essencial para a solução do problema, opina-se:

a) Que a mais decisiva medida para enfrentar a crise habitacional consiste em prover o investimento, público ou privado, no setor de habitação popular, de um mecanismo que o torne imune à corrosão inflacionária. Eliminar-se-á a necessidade do sobrepreço e o risco de sua avaliação. Os preços de venda serão muitíssimo mais baixos, bem como as prestações no momento da compra. Trata-se de passarmos de um sistema em que o "sacrifício inicial" inibe o comprador mas se reduz com o tempo, para outro em que o "sacrifício inicial" é muito menor e portanto acessível, mas se mantém constante durante todo o tempo do financiamento, embora com expressão nominal reajustada. Tal sistema desflagará uma "inflação de residências populares" que é, afinal, o que todos desejamos. Parece este ser o caminho único para vencer a crise de habitação.

b) Que este processo, por outro lado, permitirá a captação de um volume notável de poupanças populares (dos compradores) hoje dirigidas para consumo supérfluo em virtude da inexistência de possibilidade de investir para a realização do ideal da Casa Própria (não há mercadoria acessível para compra).

c) Que se trata de incentivar um setor da atividade nacional socialmente prioritário e de alta capacidade de absorção da mão-de-obra, sobretudo da não qualificada, em subemprego no país.

d) Que o mecanismo de imunização antiinflacionária citado

não pode ser outro que o do financiamento com saldos devedores e prestações mensais reajustáveis de acordo com a inflação.

28) Verifica-se, porém:

a) Que as leis do país são omissas quanto à legitimidade da contratação de financiamentos com saldos devedores e prestações reajustáveis com a inflação.

b) Que muitos advogados afirmam a legalidade de tais contratos, mas muitos outros a contestam. Os tribunais dirão a última palavra e é imprevisível sua decisão.

c) Que as entidades governamentais não podem entrar maciçamente por este caminho, pois se arriscariam a ter seus programas interrompidos desastrosamente por uma decisão negativa dos tribunais.

d) Que a empresa privada não pode correr o risco de uma jurisprudência contrária.

29) De onde se conclui:

a) Pela necessidade de uma autorização expressa do Congresso Nacional para a desflagração de uma "inflação de residências" à base do financiamento reajustável.

b) Pela elaboração de um anteprojeto que permita este financiamento.

30) Os autores observam, entretanto, que:

a) Não desmerecem os esforços realizados por inúmeras inteligências e entidades brasileiras para objetivarem a solução do problema.

b) Conhecem os diversos projetos em curso na Câmara Federal e admiram seus méritos. Todos eles trazem grandes contribuições para a solução do problema.

c) Consideram *conveniente* a criação de um órgão público para planejamento, supervisão e normalização do problema habitacional em todos os seus aspectos, inclusive para a estruturação de um Plano Nacional de Habitação. Oportunamente procurarão contribuir para sua formulação.

d) Aham também *conveniente* a intervenção supletiva (ou pioneira em certas regiões) do Estado, neste domínio econômico, sobretudo nas faixas populacionais de mais baixa renda. Deixam, porém,

aos estudiosos de mecânica governamental encontrar a melhor forma de incrementar a iniciativa estatal no setor da habitação.

31) *Para qualquer organismo*, estatal, parastatal ou privado que se dedique a investimentos e financiamentos no setor da habitação popular, a aprovação de um projeto de lei é um *pré-requisito* para obtenção de resultado efetivo. Procurar solução que prescindida do financiamento reajustável e da medida legislativa apontada é tentar a "quadratura do círculo".