

3

A Ascensão do SFH

3.1

Criação e estrutura do sistema

O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) foi criado em 1964, em meio às reformas realizadas pelo governo Castelo Branco, por meio da Lei nº 4.380 (21/08/64). Trata-se de um marco fundamental na história da intervenção governamental no setor habitacional.

Antes do surgimento desse novo arcabouço institucional, o funcionamento do setor de financiamento habitacional era bastante precário devido, em grande parte, à conjunção de taxas de inflação elevadas com o teto de 12% ao ano para as taxas de juros nominais. Esse cenário, marcado pela presença de taxas de juros reais negativas, inviabilizava investimentos de prazos mais longos, como os do setor em questão. Somente com a instituição da correção monetária (Lei nº 4.357, de 17/07/64) foi possível desenhar um sistema capaz de atrair poupança e de se refinar.

Inicialmente, o sistema era composto pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), pelas Companhias de Habitação (COHAB's), pelas Cooperativas Habitacionais (COOPHAB's), pelas Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI's) e pelas Caixas Econômicas Federal (CEF) e Estaduais (CEE's). Em 1966, foram criadas as Associações de Poupança e Empréstimo (APE's). Todas essas instituições podem ser divididas em dois grandes blocos, que se destinavam a atender a mercados distintos e contavam com diferentes fontes de recursos.

O BNH, por meio das COHABs e COOPHABs, na função de banco social, destinava seus financiamentos às camadas mais pobres da população (até seis

salários mínimos). Para tanto, contava inicialmente com recursos a fundo perdido sob a forma de 1% da folha de pagamento de todos os empregados sujeitos ao regime da CLT. Tais recursos mostraram-se insuficientes, o que levou o governo, em 1966, a criar o FGTS (Lei nº 5.107/66). Trata-se de um fundo compulsório constituído pelo conjunto de contas vinculadas e individuais, abertas pelos empregadores em nome de seus empregados, a partir do recolhimento de 8% sobre a folha de salários e da aplicação de juros e correção monetária⁷. A gestão desse Fundo coube ao BNH, tornando-se a sua principal fonte de recursos e instrumento de implantação da sua programação dentro do Sistema. No entanto, tais recursos seriam obrigatoriamente destinados a operações com garantias reais, com correção monetária e com rentabilidade superior ao custo do dinheiro depositado, inclusive juros.

O BNH desempenhava ainda um segundo papel, o de prestador de última instância do SFH, garantindo a liquidez e a solvência do sistema. Para cumprir esta função, o Banco responsabilizava-se pela gestão do Fundo de Garantia de Depósitos e Letras Imobiliárias (FGDLI) e do Fundo de Assistência de Liquidez (FAL), dois fundos contábeis com o propósito de cobrir riscos de atividades e operações do SFH. Ambos contavam com recursos advindos de contribuições compulsórias correspondentes a um determinado percentual do saldo de recursos captados junto ao público pelas instituições financeiras. O objetivo do FGDLI era garantir a integridade das poupanças populares aplicadas em letras imobiliárias e em cadernetas de poupança, enquanto o do FAL era prestar socorro em situações de iliquidez das entidades que compunham o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos, o SBPE.

O SBPE era integrado por instituições públicas e privadas (SCIs, APes e Caixas Econômicas) que captavam recursos do público por meio de instrumentos como os depósitos de poupança e as letras imobiliárias (LI)⁸, e financiavam os mercados de classes média e alta, podendo também aplicar recursos do FGTS. A

⁷ Inicialmente, determinou-se que os recursos depositados nas contas do FGTS renderiam juros reais de 3% a 6% ao ano; entretanto, em 1971, ficou estabelecido que as novas contas do Fundo renderiam simplesmente 3% ao ano.

⁸ Apenas as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI) podiam emitir letras imobiliárias.

título de refinanciamento, essas instituições podiam contar ainda com recursos repassados pelo BNH.

Em resumo, pode-se dizer que o SFH operava a partir de dois subsistemas voltados para diferentes estratos da população e suas principais fontes de recursos eram o FGTS, os depósitos em cadernetas de poupança, as captações em letras imobiliárias e os retornos de suas próprias aplicações. Entretanto, deve-se notar o grau de interdependência dos subsistemas, expresso, por exemplo, nas funções de órgão central do SFH desempenhadas pelo BNH. A seguir, analisar-se-ão os instrumentos de financiamento do Sistema.

3.2 Primeiros Planos de Financiamento (A, B e C) e Surgimento do FCVS

Os contratos de financiamento realizados junto aos agentes do SFH eram efetuados com base na Unidade Padrão de Capital (UPC), que era corrigida no primeiro dia de cada trimestre civil com base na variação mensal acumulada do valor nominal das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN)⁹. Com isso, objetivava-se aplicar a correção monetária (que, por ser um mecanismo novo, ainda não era totalmente compreendido pela população) de uma forma simples e padronizada.

O novo Sistema exigia a criação de novos instrumentos para o financiamento habitacional, o que ocorreu em 1966. Por meio da Instrução nº 5/66, foram criados os dois primeiros Planos de Financiamento da Casa Própria, os Planos A e B.

Inicialmente, o Plano A era destinado à população de mais baixa renda,

⁹ As Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) foram criadas pela Lei nº 4.357, de 16/07/1964, com valor inicial igual a dez cruzeiros.

sendo assim aplicado apenas ao financiamento de habitações cujos valores não excedessem 75 salários mínimos. O Plano caracterizava-se por não impor uma correção uniforme para os valores nominais dos saldos devedores e das prestações, na medida em que utilizava índices e periodicidades diferentes para o reajustamento de tais valores. Os saldos devedores eram corrigidos trimestralmente, de acordo com o índice de variação do valor nominal da ORTN, enquanto as prestações, embora mensais, apenas sofriam reajustes anuais, 60 dias após a promulgação do novo salário mínimo, e com base no índice de variação do mesmo.

Esse esquema de reajustes diferenciados tornava possível a existência de saldos residuais ao final dos prazos originais. A política salarial então vigente reforçava essa possibilidade, uma vez que implicava uma queda no valor da razão salário mínimo/ORTN. Com o intuito de quitar os saldos residuais, determinou-se que os prazos originais poderiam ser prorrogados, no máximo por 300 meses, sendo que, ao final da prorrogação máxima, as prestações mensais passariam a ser reajustadas juntamente com os saldos devedores, de acordo com a variação da ORTN.

Enfim, a simples descrição das características básicas do Plano A permite concluir que se tratava de um esquema financeiramente inconsistente, o que, posteriormente, levaria à necessidade de criação do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS).

O outro plano inicialmente elaborado foi o chamado Plano B. Ao contrário do Plano A, este apresentava correção monetária simultânea, a cada trimestre civil, de saldo devedor e prestações, segundo a variação do valor nominal da ORTN no período.

Diferentemente do Plano A, o Plano B pode ser caracterizado como financeiramente consistente, dado que seu esquema de reajustes (que faz com que prestações e saldo devedor tenham a mesma evolução em termos reais) leva necessariamente à total liquidação da dívida ao término do prazo contratual –

salvo, obviamente, em casos de inadimplência.

O critério especial de reajuste das prestações do Plano A tornava-o bem mais interessante aos mutuários, mas o objetivo do SFH era conceder esse tipo de financiamento apenas às classes de baixa renda. Entretanto, diante da pressão da sociedade, o BNH decidiu, em 1967, que o Plano A poderia ser utilizado em financiamentos de habitações com valores até 500 salários mínimos. Além disso, foram criados simultaneamente o Plano C e o FCVS.

O Plano C era bastante semelhante ao Plano A, já que apresentava o mesmo esquema de reajuste trimestral do saldo devedor e reajuste anual das prestações. Entretanto, a data do reajuste das prestações era sempre um mês após a data do reajuste anual do salário da classe profissional a que pertencesse o mutuário, e não 60 dias após a promulgação do novo valor do salário mínimo (mas o índice de reajuste das prestações ainda permanecia vinculado ao salário mínimo).

Com a ampliação do limite de financiamento do Plano A e com a criação do Plano C, o SFH distanciou-se de sua intenção inicial de utilizar planos financeiramente inconsistentes apenas nos financiamentos de menor valor unitário, para que se assegurasse a capacidade de pagamento dos mutuários de menor renda. De fato, no momento da criação do Plano C, já se previam algumas complicações, o que pode ser comprovado pela criação do FCVS.

O FCVS foi criado em junho de 1967, por meio da RC¹⁰ nº 25/67 do BNH, juntamente com o Plano C, com o intuito de limitar a prorrogação do prazo contratual (dos Planos A e C) ao máximo de 50%. O Fundo recebeu um aporte inicial de recursos do BNH (Ncr\$10.000.000,00 – dez milhões de cruzeiros novos, conforme estabelecido no item 9 da RC nº 25/67, correspondente a cerca de US\$3.755.163,00) e, a partir de sua criação, seria mantido com recursos oriundos de contribuições dos adquirentes de casa própria.

¹⁰ Resolução do Conselho de Administração do BNH.

Os mutuários dos Planos A e C deveriam contribuir com o valor de uma prestação inicial para que, ao final da prorrogação máxima do prazo contratual, os débitos remanescentes fossem assumidos pelo Fundo. Ou seja, se ainda existisse saldo devedor após o prazo adicional permitido, caberia ao BNH liquidá-lo junto ao agente financeiro, em lugar do mutuário, utilizando-se dos recursos do FCVS. Este pagamento deveria ocorrer à vista.

Deve-se notar que a estrutura do FCVS foi concebida simplesmente para suportar eventuais saldos residuais decorrentes dos reajustes diferenciados, e não para arcar com um elevado volume de débitos.

3.3 **"Novos" Planos de Financiamento (PCM e PES) e CES**

Os Planos A e C sofreram várias críticas, particularmente em relação à incerteza quanto ao número de prestações a serem pagas pelos mutuários. Em 1969, com o objetivo de pôr fim a tais críticas, o BNH alterou os planos existentes e extinguiu a possibilidade de qualquer prorrogação do prazo original.

Por meio da RC nº 36/69, foram criados o Plano de Correção Monetária (PCM) e o Plano de Equivalência Salarial (PES). O primeiro era exatamente igual ao Plano B, com o mesmo esquema de reajustes do saldo devedor e das prestações. Houve apenas a mudança do nome, em uma tentativa de deixar para trás tudo relacionado aos primeiros planos.

Já os Planos A e C deram lugar ao PES, que manteve a sistemática de correção trimestral do saldo devedor, com base na UPC/ORTN, e correção anual

das prestações, com base na variação do salário mínimo¹¹. A maior novidade foi que o número de prestações, salvo em casos de liquidação antecipada e de amortizações extraordinárias, passou a ser fixo e igual ao número de meses do prazo contratual. Se por ventura ainda houvesse débito remanescente ao final do prazo originalmente contratado, o FCVS o absorveria¹².

Como forma de compensar a impossibilidade de prorrogação do prazo original, determinou-se que os mutuários não mais contribuiriam ao FCVS com o valor de uma prestação inicial. Ao invés disso, instituiu-se um novo mecanismo, o Coeficiente de Equiparação Salarial (CES), que funcionaria como um multiplicador das prestações contratuais e cujo objetivo era compatibilizar os reajustes das prestações com os reajustes do saldo devedor e, assim, evitar a existência de saldo residual no final do prazo contratado.

De acordo com a RC nº 36/69 do BNH, “o Coeficiente de Equiparação Salarial será fixado periodicamente pelo BNH, tendo em vista: (a) a relação vigente entre o valor do salário mínimo e o valor da UPC do BNH; e (b) o valor provável dessa relação, determinado com base em sua média móvel observada em prazo fixado pelo Conselho de Administração do BNH.”

A prestação inicial seria multiplicada por esse coeficiente, cujo valor seria periodicamente fixado pelo BNH, com base nas estimativas do comportamento futuro das correções monetárias do saldo devedor e das prestações. A partir dessas estimativas, determinar-se-ia o valor do coeficiente, de tal modo que o estado da dívida se anulasse no final do contrato. Pelo menos foi assim até 1977, quando a sistemática do PES foi alterada pela RC nº 01/77: o CES passou a ser fixo para qualquer mês de reajustamento e os mutuários voltaram a contribuir para o FCVS com até 0,5% do valor do financiamento, podendo esse valor ser pago à vista ou ser incorporado ao saldo devedor, à opção do financiado.

¹¹ Somente em maio de 1979, com a RD nº 15 do BNH (Resolução da Diretoria do BNH), o a correção das prestações do PES também passaria a ser feita com base na variação da UPC, mas ainda com periodicidade anual.

¹² Por outro lado, caso o débito fosse extinto antes do prazo do contrato, as demais prestações seriam revertidas para o FCVS.

Com a Resolução nº 04/79 do BNH, fixaram-se os seguintes valores para o CES e para a contribuição ao FCVS nos financiamentos do PES concedidos a partir de agosto de 1979: (i) para contratos iguais ou inferiores a 500 UPC, o CES seria 1,11 e a contribuição ao FCVS, 0,35% do valor do financiamento; (ii) para contratos superiores a 500 UPC e iguais ou inferiores a 1.800 UPC, o CES seria 1,13 e a contribuição, 0,35% do valor do financiamento; e (iii) para contratos superiores a 1.800 UPC, o CES seria 1,15 e a contribuição ao FCVS seria 0,3% do valor do financiamento.

Deve-se admitir a importância do simples reconhecimento do problema - o prejuízo imposto ao FCVS pelas discrepâncias entre os índices de reajuste das prestações e do saldo devedor - e da tentativa de solucioná-lo por meio do CES. Todavia, cabe destacar a ameaça de fortes desequilíbrios ao FCVS, caso as taxas de inflação futuras (e, por conseguinte, o CES) fossem subestimadas.

Tendo explicitado as principais características do modelo criado na década de 60, pode-se partir para a análise da performance do Sistema ao longo dos anos. A seção seguinte concentra-se nos anos 60 e 70, período no qual os problemas do SFH ainda não se mostravam tão graves.

3.4

O Desempenho do Sistema nas Décadas de 60 e 70

Como visto nas seções anteriores, os primeiros passos para a criação do SFH surgiram em 1964, mas até o final da década de 60, sua estrutura ainda estava sendo montada. É válido, portanto, mencionar os principais aspectos do cenário macroeconômico da década de 60 antes de passarmos à análise do desempenho do setor nos anos 70.

A reforma do setor habitacional fez parte do conjunto de reformas¹³ empreendidas pela dupla Campos-Bulhões após o golpe militar de 1º de abril de 1964. Tais reformas buscavam facilitar a consecução dos objetivos do programa econômico elaborado, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), os quais eram, entre outros, acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico, conter gradativamente o processo inflacionário, atenuar os desequilíbrios sociais e as tensões por eles geradas e corrigir a tendência de déficits exagerados no balanço de pagamentos.

O programa priorizava a recuperação do crescimento econômico, não permitindo que o combate à inflação prejudicasse o ritmo da atividade produtiva. Ainda assim, o PAEG apresentava um diagnóstico para o processo inflacionário brasileiro que identificava os déficits públicos, o excesso de crédito dado às empresas e os aumentos salariais superiores ao aumento de produtividade como suas principais causas. Por isso, o programa baseava-se no controle mais estrito dos gastos públicos, da política salarial e da política de crédito às empresas.

Se, por um lado, as bem estruturadas e modernizantes reformas institucionais que constituíram um dos pilares do PAEG abriram espaço para o crescimento econômico que se iniciaria em 1968, por outro, a política salarial implementada (considerada outro pilar do programa), baseada em uma fórmula oficial de reajuste, gerava compressão salarial¹⁴. De fato, acredita-se que a política salarial implementada foi importante elemento de explicação da deterioração da distribuição de renda entre os anos 60 e 70.¹⁵

É válido destacar que foi em meio a esse ambiente de achatamento salarial

¹³ As reformas priorizavam três áreas que eram consideradas os pontos de estrangulamento institucionais da economia: fiscal, financeira e cambial. Por meio de uma reforma fiscal, buscava-se corrigir as distorções tributárias e, assim, reduzir os déficits governamentais e elevar a capacidade de poupança nacional; por meio de reformas bancária e financeira, objetivava-se fortalecer o mercado financeiro (considerado subdesenvolvido e incapaz de suprir as necessidades de crédito da economia); por meio de alterações na política econômica externa, visava-se equilibrar o Balanço de Pagamentos.

¹⁴ De acordo com a Lei nº 4.725/65, os reajustes salariais seriam feitos com base na média aritmética dos salários nos últimos 24 meses (e não mais com base no pico salarial).

¹⁵ Segundo Lara Resende, em Abreu (*org*) (1990), a aplicação da fórmula de ajuste salarial oficial teria reduzido o salário mínimo a cada ano, de 1965 a 1974, enquanto o salário real médio industrial caiu entre 10% e 15%, dependendo do deflator usado, entre 1965 e 1967.

(em particular, do salário mínimo), que surgiram os primeiros planos de financiamento do SFH, entre os quais o Plano A, que vinculava o reajuste das prestações (mas não o do saldo devedor) ao reajuste do salário mínimo. Torna-se, portanto, altamente compreensível o interesse dos mutuários nesse tipo de plano. Com efeito, houve fortes pressões por parte da sociedade para que o governo tomasse medidas que atenuassem as condições salariais adversas vigentes, o que acabou gerando a ampliação do limite dos financiamentos por meio do Plano A, bem como a posterior criação do Plano C.

Em 1967, uma nova equipe econômica (com Delfim Netto como ministro da Fazenda) assumiu o poder, trazendo consigo um novo programa, o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED). Apesar desse novo programa também apresentar como objetivos primordiais a aceleração do desenvolvimento e a contenção gradual da inflação, a nova equipe considerava que a inflação de demanda já havia sido controlada pelo PAEG e que o maior problema agora eram as pressões sobre os custos, notadamente o custo de crédito. Com esse intuito, pode-se dizer que houve uma reversão nas políticas monetária, creditícia e fiscal, que se tornaram mais flexíveis e, posteriormente, expansionistas. Deve-se destacar a expansão do crédito, inclusive a expansão dos recursos destinados à construção e à aquisição de moradias por meio do SFH.

A equipe de Delfim Netto deparou-se com uma política salarial com regras de reajuste definidas pelo governo e com o enfraquecimento do movimento sindical e do poder de barganha dos trabalhadores. Com o intuito de não exercer pressão sobre os custos, decidiu-se manter as regras existentes em 1967. Somente em 1968 houve alterações na política salarial, que perdurariam até 1974. As mudanças vieram por meio da Lei nº 5.451, na tentativa de acabar com os efeitos perversos da subestimação da inflação sobre a renda dos trabalhadores. Ainda assim, deve-se ressaltar que as diversas séries que avaliam a evolução dos salários reais no período 1967-1973 apontam para a contenção dos mesmos.

Assim, embora o crescimento da economia no período do "Milagre" tenha sido extremamente significativo (Tabela 1), o que indubitavelmente trouxe

progressos para o país, os dados apontam para um agravamento da desigualdade. Apesar das origens da deterioração da distribuição de renda estarem ligadas à crise que antecedeu o golpe militar e as políticas contracionistas adotadas já em 1964, não se pode negar a contribuição do período 1967-1973 para a piora desse cenário.

TABELA 1 - PIB

Ano	% Variação no ano
1964	3,4
1965	2,4
1966	6,7
1967	4,2
1968	9,8
1969	9,5
1970	10,4
1971	11,3
1972	12,1
1973	14,0
1974	9,0
1975	5,2
1976	9,8
1977	4,6
1978	4,8
1979	7,2

Fonte: Velloso (1987) e IBGE (1988).
In: Abreu (1990).

Tal quadro explica, em parte, a pressão da sociedade por alterações na estrutura do SFH que gerassem maiores benefícios aos mutuários, como foi o caso do PES, que, como visto, garantia aos mutuários um número fixo de prestações a serem pagas. Entretanto, a maior parte dos beneficiados pertencia aos estratos superiores de renda. De fato, parte do "fracasso" da política habitacional direcionada ao mercado popular está relacionado ao padrão de acumulação de capital, com a redução da massa salarial vigente na economia brasileira no período em questão. As famílias de baixa renda não dispunham de poupança suficiente nem de condições para enfrentar a correção monetária nos pagamentos das prestações.

Apesar de tudo, no período até então analisado, o SFH ainda não apresentava graves problemas. De fato, o Sistema apresentava um bom funcionamento: os planos de reajustes das prestações eram gerenciados de maneira satisfatória, sem fortes comprometimentos potenciais do FCVS, apesar de alguns planos de financiamento apresentarem uma inconsistência financeira intrínseca à sua estrutura. Além disso, para evitar problemas no FCVS e para equilibrar as operações ativas e passivas do Sistema, em 1971, o BNH determinou a alteração do sistema de amortizações utilizado pelos agentes financeiros do SFH: o método baseado na Tabela Price foi substituído pelo Sistema de Amortização Constante (SAC). Enquanto na Tabela Price as prestações são constantes, no SAC as prestações são declinantes, pois, ao longo do tempo, a parcela referente aos juros vai declinando. Sendo assim, com a substituição do método de amortização, aumentou-se o valor nominal das prestações iniciais, o que dificultou ainda mais o acesso das famílias de baixa renda aos financiamentos habitacionais. Por outro lado, o Sistema contava com um substancial volume de recursos: a captação por meio de cadernetas de poupança apresentava crescimento, embora os recursos do FGTS ainda fossem - até 1973, inclusive - a principal fonte de recursos (Tabela 2), e o retorno dos financiamentos ainda não era problemático.

TABELA 2 - Principais Recursos do SFH
Distribuição Percentual dos Saldos em Fim de Período

Ano	Recursos do Público		TOTAL (3) = (1)+(2)	FGTS (4)	TOTAL (5) = (3)+(4)
	Caderneta Poupança (1)	Letras Imobiliárias (2)			
1966	75,00	25,00	100,00	-	100,00
1967	10,06	16,37	26,43	73,57	100,00
1968	12,26	17,09	29,35	70,65	100,00
1969	16,38	17,39	33,77	66,23	100,00
1970	21,15	17,49	38,64	61,36	100,00
1971	22,99	17,17	40,16	59,84	100,00
1972	28,33	17,35	45,68	54,32	100,00
1973	34,18	15,04	49,22	50,78	100,00
1974	41,48	11,34	52,82	47,18	100,00
1975	49,29	7,50	56,79	43,21	100,00
1976	54,93	4,71	59,64	40,36	100,00
1977	56,09	3,42	59,51	40,49	100,00
1978	57,16	2,15	59,31	40,69	100,00
1979	59,31	1,46	60,77	39,23	100,00
1980	60,38	0,99	61,37	38,63	100,00
1981	64,05	0,66	64,71	35,29	100,00
1982	64,98	0,34	65,32	34,68	100,00
1983	69,21	0,30	69,51	30,49	100,00
1984	71,00	0,13	71,13	28,87	100,00

Fonte: Boletim do Banco Central, vários números.

Em 1973, o preço do barril do petróleo quadruplicou, diante da iniciativa do cartel da OPEP de contrair a oferta mundial do produto, o que acarretou sérias dificuldades para o Brasil, que se encontrava na qualidade de importador maciço do mesmo. Diante desse choque externo, restavam ao governo brasileiro duas alternativas. A primeira, de caráter mais contracionista, era a desvalorização da taxa de câmbio - de modo a permitir uma mudança dos preços relativos e uma sinalização aos agentes econômicos dos novos custos das importações - acompanhada por políticas de demanda que controlassem as prováveis pressões inflacionárias. A segunda opção representava uma adaptação mais lenta à nova situação mundial, ao mesmo tempo em que permitia um maior crescimento da economia, financiado por endividamento externo.

Dentre outros fatores, a abundância de liquidez externa (e a custos baixos, devido à política monetária frouxa adotada pelos EUA, em resposta à crise internacional) e, certamente, uma sub-avaliação da gravidade da crise externa contribuíram para a adoção da segunda alternativa, que se materializou no II

PND.¹⁶ O Programa enfatizava a substituição de importações e o incentivo às exportações dentro do processo de ajuste a longo prazo da economia brasileira ao choque do petróleo.

A tentativa do governo brasileiro de transformar o país em uma "ilha de prosperidade" mostrar-se-ia bem sucedida por algum tempo. De fato, até o final da década, as taxas de crescimento do produto pareciam indicar que os objetivos do Plano estavam sendo alcançados (Tabela 1).

Nesse contexto, a captação de recursos pelas entidades do SFH cresceu significativamente, particularmente no que se refere ao SBPE (caderneta de poupança e letras imobiliárias), que se expandiu frente ao BNH (Tabela 2). Tendo em vista os mercados atendidos pelo SBPE e pelo BNH (por meio das COHAB's e das COOPHAB's), pode-se dizer que o fortalecimento do SBPE em relação ao BNH na década de 70 significou uma alocação dos recursos do SFH proporcionalmente maior às famílias de renda mais elevada (Tabela 3), o que refletia, em parte, a concentração de renda iniciada nos anos 60 e reforçada na década seguinte. Como mencionado, o forte crescimento proporcionado pelo "Milagre" beneficiou particularmente as famílias de renda mais elevada e, conseqüentemente, foram elas as maiores demandantes de financiamento habitacional no período em questão.

¹⁶ Deve-se mencionar também que esta alternativa foi a que encontrou menor resistência entre as lideranças do país.

TABELA 3 - SFH - Financiamentos Habitacionais
(Em 1.000 Unidades)

Ano	Área de Interesse Social ⁽¹⁾ (A)	SBPE (B)	(B)/(A)
1968	91	31	0,34
1969	106	47	0,44
1970	73	42	0,58
1971	60	72	1,20
1972	39	51	1,31
1973	49	67	1,37
1974	17	77	4,53
1975	61	60	0,98
1976	130	65	0,50
1977	185	109	0,59
1978	257	58	0,23
1979	246	58	0,24
1980	334	109	0,33

Fonte: BNH - Relatório de Atividades, diversos números

Nota: (1) COHAB's e COOPHAB's.

Pode-se constatar na Tabela 2 que, a partir de 1974, os recursos obtidos por meio de cadernetas de poupança e letras imobiliárias suplantaram os obtidos com o FGTS, basicamente devido à elevação dos primeiros. De fato, os depósitos em cadernetas de poupança já apresentavam um bom crescimento desde o início da década. Entretanto, em 1974, o recrudescimento inflacionário (que impulsionou a busca por títulos com correção monetária pós-fixada) e a crise de credibilidade ocorrida em função da intervenção do Grupo Halles¹⁷ (que intensificou a procura por aplicações mais garantidas) acarretaram uma acentuada expansão dos depósitos de poupança.

Para tentar minimizar os efeitos da expansão relativa dos financiamentos de moradias com valores mais elevados e do "abandono" das classes mais baixas, em 1974, o BNH alterou, por meio da RC nº 36/74¹⁸, a faixa de atuação das COHAB's e das COOPHAB's. As primeiras passaram a conceder financiamentos

¹⁷ Tratava-se do oitavo maior grupo financeiro do país.

¹⁸ Por meio da RC nº 36/74, o BNH também estabeleceu novas condições de prazo e taxa de juros dos financiamentos de acordo com fórmulas que variavam em função do valor financiado. Financiamentos de valores mais baixos poderiam ser concedidos a prazos maiores e a taxas de juros mais amenas, enquanto financiamentos de maior valor contariam com prazos menores e taxas de juros maiores.

a mutuários com renda familiar de 3 a 5 salários mínimos (e não mais até 3 salários mínimos), e as segundas para famílias com renda entre 5 e 10 salários mínimos (e não mais entre 3 e 5 salários mínimos).

Assim, pode-se dizer que, embora a Tabela 3 aponte para um aumento da quantidade de unidades habitacionais financiadas por meio das COHAB's e COOPHAB's a partir de 1974, não é inteiramente correto dizer que houve uma expansão das operações de financiamento na área de interesse social, em função da concomitante elevação dos valores dos financiamentos. A Tabela 4 contém uma estimativa da distribuição dos recursos dos financiamentos do SFH que permite destacar a concentração desses recursos em camadas superiores da sociedade. Como se pode observar, enquanto, entre 1964 e 1979, os financiamentos para as faixas de renda inferiores ou iguais a 3,1 salários mínimos não alcançaram sequer 10% dos recursos do SFH, mais que 60% dos recursos do SFH foram empregados em financiamentos para os mutuários cuja renda familiar praticamente superava 10 salários mínimos.

Com base na Tabela 4, é possível ainda calcular o coeficiente de Gini, uma medida de desigualdade. Nesse caso, chega-se a um valor de 0,451 em uma escala que vai de zero (desigualdade mínima) a um (desigualdade máxima). Esse valor se aproxima dos publicados no relatório¹⁹ do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (*United Nations Development Program*) para o Quênia no ano de 1997 (0,445), para a Bolívia no ano de 1999 (0,447), para a Rússia no ano de 2000 (0,456) e para Madagascar no ano de 1999 (0,460).

Com base nessas informações, pode-se afirmar que medidas que viessem a beneficiar os mutuários (que viriam a ocorrer nos anos 80 e 90) estariam beneficiando setores privilegiados da população.

¹⁹ *Human Development Report 2003*.

**TABELA 4 - Estimativa dos Recursos Financiados pelo SFH por
Faixa de Renda
1964 - 1979**

Faixa de renda familiar (em SM)	Nº de mutuários por faixa de financiamento	% por faixa	% acumulado
até 0,88	33.548	0,15	0,15
0,88 - 1,32	126.069	1,71	1,86
1,32 - 1,66	106.045	2,16	4,02
1,66 - 1,92	80.822	2,01	6,03
1,92 - 3,10	121.471	3,84	9,87
3,10 - 3,84	99.760	4,06	13,93
3,84 - 5,85	172.555	9,75	23,68
5,85 - 9,73	170.610	14,27	37,95
9,73 - 12,46	124.440	14,91	52,86
12,46 - 16,69	94.995	15,24	68,10
16,69 - 25,37	125.227	26,33	94,43
de 25,37 em diante	19.983	5,57	100,00
TOTAL	1.275.525	100,00	-

Fonte: BNH - Avaliação do PROFILURB no Brasil. Novembro/79.

Em resumo, na década de 70, quando a taxa de inflação anual não ultrapassou 50% , com exceção do ano de 1979 (Gráfico 1) e a economia apresentou um elevado crescimento do produto real, o SFH funcionou de maneira vigorosa. Pode-se considerar que o final da década marcou o auge do Sistema. Entretanto, não se pode negar o fato de que, já nessa época, a população mais carente era negligenciada, em grande parte devido à própria estrutura do Sistema. Ainda assim, somente nos anos 80, surgiriam os problemas mais graves, frutos não apenas da conjuntura macroeconômica bastante desfavorável, mas também dos problemas intrínsecos ao SFH.

Gráfico 1
IGP-DI (% ao ano)

