
Lu Santos

Habitação entra na agenda social do governo

Fernando Garcia e Ana Maria Castelo

A AGENDA social do governo Lula ganhou, no início de 2009, um novo compromisso com meta ambiciosa: a construção de 1 milhão de moradias subsidiadas para a população de baixa renda em dois anos. A bolsa habitação, como vem sendo chamada, é um programa assentado no crédito com subsídio progressivo (experiência vivida nas políticas habitacionais chilena e mexicana) e na proposição de um seguro contra a inadimplência - o Fundo Garantidor. Ainda na prancheta e, portanto, sem todos os detalhes operacionais definidos, dois pontos podem ser antecipados com relação ao programa: (i) ele é seguramente uma política com perspectiva anticíclica e (ii) é um programa que envolve grandes e inéditos desafios operacionais.

Máquina de emprego

Um programa que pretende a construção de 1 milhão de unidades habitacionais em dois anos é uma verdadeira máquina de geração de renda e emprego, muito bem-vinda por ser uma firme opção pela política anticíclica combinada com uma política social agressiva no setor de moradia.

Para a construção desse número de moradias, estimam-se investimentos de

R$ 39,5 bilhões em dois anos. Supondo que metade das obras fosse realizada em 2009, o investimento promoveria um acréscimo de R$ 10,5 bilhões no PIB da construção civil e R$ 10,2 bilhões no PIB dos demais setores da cadeia produtiva da construção (indústria, comércio e serviços), totalizando R$ 20,7 bilhões de renda. Em termos relativos, esse programa promoveria um crescimento de 8,2% do PIB da construção e a economia brasileira como um todo cresceria 0,7 ponto percentual a mais em 2009 e 2010.

Um dos efeitos mais notáveis do programa se refere a seu potencial de geração de emprego. A cada ano, seriam criados mais de 300 mil empregos diretos somente na construção civil. Isso representa um aumento de 14,7% em relação ao número médio de empregados em 2008 e corresponde a três vezes o número de postos de trabalho encerrados na construção civil brasileira nos três últimos meses do ano passado. Nos demais setores da cadeia produtiva da construção, seriam criados outros 229 mil empregos indiretos, totalizando mais de meio milhão de postos de trabalho a mais em 2009, o equivalente a 0,6% do pessoal ocupado em todo o país. Com o crescimento do emprego, a massa salarial seria expandida em mais de R$ 3 bilhões somente na construção civil e outros R$ 4,3 bilhões nos demais setores. É uma renda importante para a manutenção das despesas de consumo das famílias brasileiras.

Por conta do impulso de demanda e dos efeitos indiretos sobre a geração de emprego e renda, o programa também ampliaria a base de arrecadação tributária. A cada ano, o crescimento da renda gerada com o programa permitirá ao governo recuperar cerca de R$ 4,7 bilhões em impostos.

Por fim, vale destacar a dimensão social de uma política dessa natureza, visto que a construção de 1 milhão de habitações populares reduziria de forma expressiva o déficit habitacional do país. Considerando a estimativa do déficit com base na metodologia da **FGV** para 2007, de 7,2 milhões de unidades habitacionais, o déficit relativo seria reduzido de 12,8% para 11,9% do total de domicílios, ou quase 1 ponto percentual somente em 2009. O impacto seria ainda mais expressivo nos Estados mais pobres da Federação, como o Maranhão (redução de 2,4 pontos percentuais) e o Pará (2,0).

Desafios

Dada magnitude dos reflexos sociais de um programa como esse e os valores nele envolvidos, essa parece ser uma política com horizonte longo. Contudo, há que considerar as dificuldades à frente. A própria demora do governo em conseguir anunciar o pacote reflete a complexidade que envolve essa meta.

O primeiro grande desafio é inserir o programa e suas metas num projeto de longo prazo de política habitacional. Planejar a construção de 1 milhão de habitações requer a estruturação de uma política que pense as metas a partir de um contexto de desenvolvimento urbano, em que as demais esferas governamentais estejam envolvidas. Por exemplo, encontrar áreas legalizadas e disponíveis pode se tornar uma tarefa muito difícil sem o auxílio dos Estados e prefeituras.

Um programa dessa magnitude necessita de definição de fontes de recursos e de critérios transparentes de distribuição do dinheiro entre as unidades da Federação e, principalmente, entre os cidadãos. Finalmente, o Bolsa Habitação requer a formação de parcerias entre o Estado e os setores produtivos e financeiros – a construção, a indústria e o comércio, para viabilizar a edificação de habitações a baixo custo, e o setor financeiro, para suprir os fundos.

Mas além do arcabouço institucional de sustentação num horizonte temporal mais extenso, a construção de 1 milhão de moradias em dois anos terá que enfrentar desafios cotidianos que podem atrasar em muito a consecução das metas.

- **Burocracia para aprovação**: para construir é necessário um projeto aprovado pela secretaria de habitação do município. No caso das habitações de interesse social, que, em geral, estão relacionadas a áreas maiores, e que podem envolver corte de vegetação, há a necessidade de aprovação também por parte dos órgãos estaduais de controle ambiental. Para percorrer todas as etapas de aprovação em prefeituras e Estados, pode-se levar até 6 meses;

- **Burocracia para financiamento:** a Caixa Econômica Federal é o principal agente de financiamento das habitações de interesse social e, para a aprovação de projetos, a instituição também estabelece requisitos que, muitas vezes, podem exigir mais tempo (mais 6 meses) para a aprovação final do projeto;

- **Impostos:** a carga tributária sobre a habitação de interesse social é elevada e sua redução não depende apenas do governo federal. Do custo de construção de uma moradia popular, 28% correspondem a impostos e contribuições. Cerca de 20% dos tributos têm origem nas prefeituras e governos estaduais e outros 13% estão baseados em direitos trabalhistas.

- **Risco de crédito:** o interesse no sistema financeiro em financiar a habitação popular aumentou ao longo de 2008 com a melhora da renda e das condições de crédito. No entanto esse envolvimento nunca foi muito expressivo por conta do maior risco de crédito da população pobre. Nesse sentido, não se deve esperar um envolvimento espontâneo do mercado. Por outro lado, a diminuição do risco de crédito, com a criação de seguros mais baratos e, principalmente, por meio de um fundo garantidor, permitirá a superação dessa dificuldade.

Por fim, vale lembrar que no auge do funcionamento do Sistema Financeiro da Habitação, nos anos 80, conseguiu-se financiar a construção de cerca 200 mil habitações para a baixa renda (Carteira de Operações Sociais). Recentemente o país voltou a financiar a construção de moradias (310 mil unidades habitacionais em 2008), sendo que o número de unidades novas financiadas com recursos do FGTS foi de 140 mil na média dos últimos três anos. Isso mostra a falta de avanço da capacidade de implantação de política habitacional nesses quase 30 anos. Que o novo pacote possa representar um marco decisivo de mudança dessa situação.

Os impactos do pacote habitacional



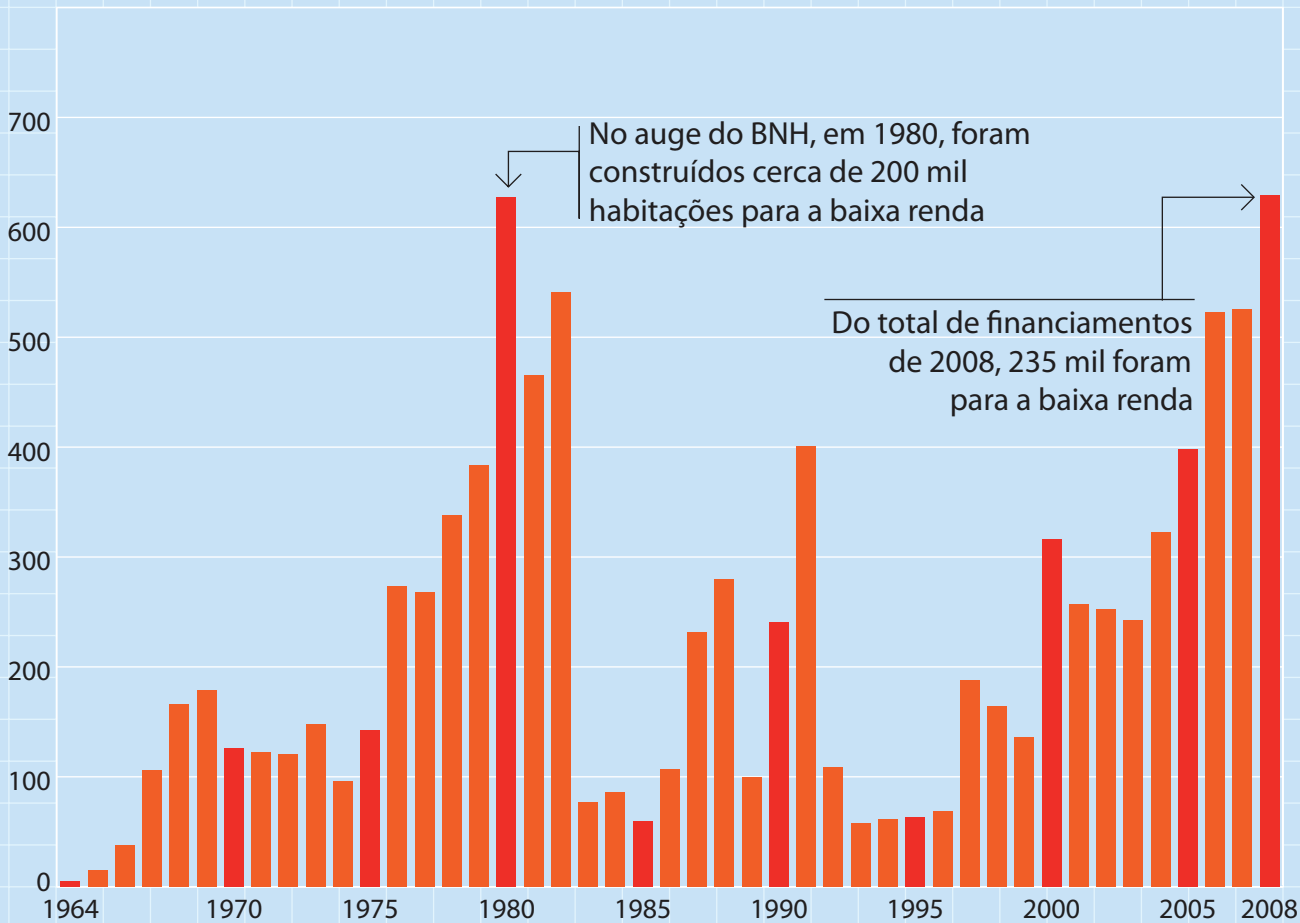
Um investimento de R$ 19,8 bilhões em 12 meses gera:

Empregos		
na construção	302.968	14,7%
em outros setores	228.997	0,3%
em toda a economia	531.965	0,6%
No PIB (R$ milhões)		
da construção	10.509,08	8,2%
dos outros setores	10.198,79	0,4%
em toda a economia	20.707,88	0,7%

Cerca de 3 vezes o número de postos de trabalho da construção encerrados no último trimestre de 2008

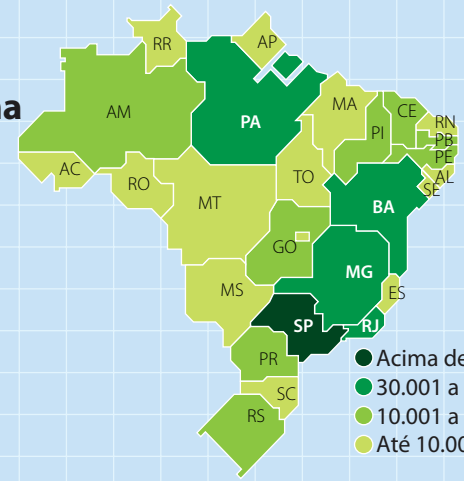
Sozinho, o pacote reverte o efeito da crise internacional sobre a construção e colabora para o crescimento brasileiro em 2009

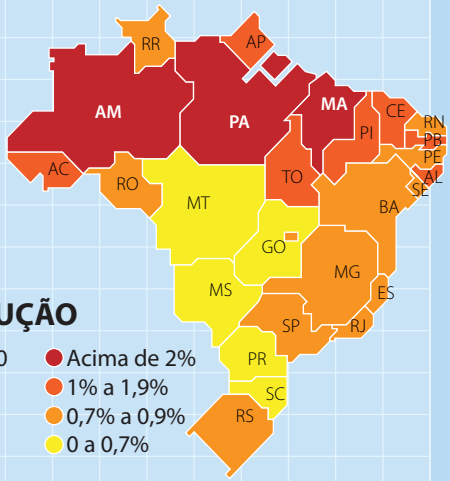
Financiamentos ano a ano (em mil unidades)



Redução do déficit habitacional em 12 meses de programa







Mario Kanno/Multisp

UF	em 2007	após 1 ano	redução	relativo (%)
São Paulo	1.358.806	1.264.573	94.233	0,7%
Rio de Janeiro	665.058	618.937	46.121	0,9%
Pará	547.109	509.167	37.942	2,0%
Minas Gerais	542.778	505.137	37.641	0,6%
Bahia	537.494	500.219	37.275	0,9%
Maranhão	533.887	496.862	37.025	2,4%
Ceará	422.756	393.438	29.318	1,3%
Rio G. do Sul	355.131	330.503	24.628	0,7%
Pernambuco	312.987	291.281	21.706	0,9%
Amazonas	240.427	223.753	16.674	2,1%
Paraná	238.442	221.906	16.536	0,5%
Piauí	187.15	174.171	12.979	1,6%
Paraíba	167.346	155.741	11.605	1,2%
Goiás	148.398	138.107	10.291	0,6%
Santa Catarina	132.421	123.238	9.183	0,5%
Alagoas	115.827	107.794	8.033	1,0%
Rio G.do Norte	111.786	104.034	7.752	0,9%
Espírito Santo	100.851	93.857	6.994	0,7%
Distrito Federal	73.756	68.641	5.115	0,7%
Mato Grosso	71.569	66.606	4.963	0,6%
Sergipe	69.867	65.022	4.845	0,9%
Tocantins	68.283	63.548	4.735	1,2%
Mato G. do Sul	66.36	61.758	4.602	0,6%
Rondônia	57.004	53.051	3.953	0,9%
Acre	38.351	35.691	2.660	1,6%
Amapá	30.854	28.714	2.140	1,4%
Roraima	15.154	14.103	1.051	0,9%
Brasil	**7.209.852**	**6.709.852**	**500.000**	**0,9%**