Moradia Social

Por uma política mais eficiente de subsídios

Ana Maria Castelo
Edney Cielici Dias

Atuais programas contêm "irracionalidades", como considerar para a concessão do benefício a renda bruta das famílias , mas não sua capacidade de pagamento. Para o Ministério das Cidades, é o momento de fazer revisões, no contexto do Plano Nacional de Habitação

A cada mês, são anunciados novos recordes na concessão de crédito habitacional. A melhora nas condições dos empréstimos, associada a um cenário de crescimento da renda, tem permitido que mais famílias consigam ter acesso à casa própria. No entanto, a despeito do momento de grande euforia, ainda há um grande contingente de famílias à margem desse mercado. O déficit habitacional do país, da ordem de 8 milhões de domicílios, reflete a situação de grupos que não conseguem ser atendidos pelo mercado e que precisam necessariamente da ajuda do poder público, por meio de subsídios, para ter acesso à moradia. Assim como o crédito tem se expandido, os recursos para subsídios à habitação de baixa renda também têm crescido nos últimos anos, mas os critérios adotados em sua concessão carecem de aperfeiçoamento. O momento atual, em que o governo elabora o desenho de um novo Plano Nacional de Habitação, é propício para trazer à tona esse debate.

Recursos para dar apoio às famílias de baixa renda existem. De fato, se houvesse uma vitrine para expor os diversos programas de subsídio para a habitação no país, o candidato ao financiamento se defrontaria com algumas possibilidades, com valores bastante distintos de benefícios. Com recursos do FGTS, da resolução 460, poderia obter até 14 mil. Se fosse bater na porta do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Finhis), poderia amealhar ainda mais: até R$ 28 mil de recursos provenientes do Orçamento da União para compra de um apartamento. E, em um cenário ainda mais favorável, ele conseguiria se enquadrar em um projeto do Plano Piloto de Investimentos (PPI), que oferece subsídios que podem atingir até R$ 40 mil por unidade.

A escolha, no entanto, é pura fantasia. A vitrine é só uma imagem didática dos diversos programas que hoje existem e disponibilizam recursos não onerosos para a habitação. Os candidatos ao subsídio – chefes de domicílio com renda familiar até cinco salários mínimos – não podem demandar o benefício diretamente nos bancos ou na Caixa Econômica Federal. Em regra, é necessário que haja um projeto – coordenado pelo município ou por organizações comunitárias – para que ele possa se enquadrar (apenas os recursos do FGTS relacionados à resolução 460 podem ser obtidos diretamente via carta de crédito individual).

As verbas para subsídios são significativas. Se acrescentarmos às fontes citadas o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), o volume total disponível em 2007 chega a R$ 3,5 bilhões, um pouco superior ao de 2006. Com esse dinheiro isoladamente, sem as contrapartidas de financiamento e poupança própria, seria possível construir anualmente cem mil novas moradias, a um custo unitário de R$ 35 mil – valor razoável para a média brasileira.

"Há dinheiro, mas o problema é o que de fato estamos construindo, se é que estamos construindo", analisa Maria Henriqueta Arantes Ferreira Alves, consultora técnica da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC). Nesse contexto, caberia reavaliar questões importantes da atual política habitacional, como os critérios de concessão dos subsídios e a integração entre os diversos programas.

A capacidade de cada um

Um dos principais problemas, aponta Henriqueta, está relacionado à definição do critério de enquadramento do público-alvo dos programas. Em quase todos eles, o que prevalece é o valor da renda familiar. O subsídio é inversamente proporcional à renda, o que parece justo. No entanto, a condição socioeconômica como um todo, determinante para avaliar sua capacidade de pagamento, não é considerada. Para entender a afirmação, Henriqueta traça um paralelo entre dois casos extremos. A chefe de uma família de oito pessoas, com renda familiar de seis salários mínimos, moradora numa favela de São Paulo, nem sequer pode

"Há dinheiro para subsídio, mas o problema é o que de fato estamos construindo, se é que estamos construindo"

Maria Henriqueta Arantes Ferreira Alves, consultora técnica da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)

pleitear o benefício, pois sua renda excede o limite máximo de todos os programas oferecidos. Em contrapartida, um pescador solteiro, morador de Aracaju, que desfruta de uma situação socioeconômica melhor, pode ter subsídio porque tem renda pouco inferior a cinco salários mínimos. "A condição da família paulistana é de penúria, pois há muitos filhos, o custo de vida é alto, isso deveria ser levado em conta. A capacidade de pagamento é essencial para um atendimento eficiente. As estatísticas do déficit habitacional são dadas pelas faixas de renda, mas conceder o subsídio só a partir disso é um critério tosco."

Segundo a consultora, uma vez considerada a capacidade de pagamento como condição necessária para a eficiência da política de subsídio, a habitação de interesse social deveria contemplar três grandes grupos:

- Famílias sem nenhuma capacidade de pagamento, que deveriam ser atendidas, por exemplo, com permissões de uso e aluguel social;
- Famílias com baixa capacidade de pagamento, que obteriam imóvel próprio a partir de um mix de financiamento e subsídio direto;
- Famílias com capacidade de pagamento, mas sem poupança, que seriam atendidas com empréstimos em condições mais favoráveis de prazo e taxa de juros, como forma de tornar adequadas as prestações.

Henriqueta chama a atenção para outra distorção grave: os programas não são integrados, ou seja, agem independentemente, com critérios distintos para conceder os recursos e, muitas vezes, fornecem valores insuficientes para a conquista da moradia digna. É importante notar que, dependendo do que esteja disponível em dada região, famílias de mesmo perfil socioeconômico terão subsídios distintos para a casa própria.

Os sem-financiamento

A atual política de subsídios tem uma outra característica que pode ser entendida como uma distorção financeira. A distribuição do orçamento do FGTS ilustra bem isso. Em 2006, as operações orientadas para as famílias com até 2 SM representaram 54% do total de operações e 10% do volume de financiamentos. No entanto, nenhuma família que ganha até 2 SM recebeu financiamento da CEF, apenas o subsídio (chamado de desconto). O repasse do financiamento está previsto, mas o agente financeiro não o faz, porque acredita que essas famílias não têm capacidade de pagamento. Esse mesmo processo ocorre nas operações do PSH, em que a instituição financeira responsável se compromete a repassar um financiamento que, na prática, não realiza.

Segundo Henriqueta, "se houvesse o cruzamento de recursos entre o programa de descontos (subsídios) e a concessão de recursos do FGTS, que são onerosos (financiamento), mas possuem prazos e taxas mais acessíveis, por exemplo, daria para financiar unidades melhores para as famílias". Ou seja, a operação financeira não seria apenas virtual, como acaba sendo hoje, e contribuiria para que as famílias pudessem demandar unidades habitacionais melhores.

Um exercício numérico ajuda a entender a questão. Se os R$ 3,5 bilhões de recursos disponíveis nos diversos programas para subsídio fossem associados ao um mix de recursos onerosos e de poupança própria, o número de unidades produzidas poderia mais que dobrar, superando 250 mil em um ano. A medida, além de ter efeito direto sobre a redução do déficit habitacional, teria impactos expressivos sobre toda a cadeia produtiva da construção. Nessa projeção, fez-se a hipótese de que o volume total de subsídios seria destinado à produção de novas unidades habitacionais. Mas, em 2006, cerca de 31% dos recursos não-onerosos do FGTS foram direcionados à aquisição de cestas de materiais de construção, e 32% foram usados na aquisição de imóveis usados.

Debate aberto

O Ministério das Cidades compartilha do diagnóstico de que é necessária uma revisão da política de subsídios. "Há irracionalidades que precisam ser superadas nesses programas", avalia Júnia Santa Rosa, diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica do ministério. As mudanças devem ser feitas no âmbito do novo Plano Nacional de Habitação, que está sendo elaborado. "É preciso, sim, levar em conta a capacidade de pagamento das famílias", diz Júnia. "Mas não temos o delírio de achar que vamos mudar todos os programas vigentes hoje de uma hora para outra. São mudanças incrementais."

O ministério trabalha com a idéia de harmonização dos programas de subsídio, dando ênfase ao atendimento à população de renda inferior a três salários, em especial nas periferias urbanas, com o objetivo de combater o déficit habitacional. O que se pretende é estabelecer um cardápio de subsídios, adequado à complexidade de problemas habitacionais nas diversas regiões do país. Outro ponto importante, destaca Júnia, é a necessidade de coordenar a atuação federal com a de Estados e municípios, o que não ocorre hoje. "Este último aspecto é também um grande desafio. É necessária uma visão federativa da questão, de atuação complementar, como se conseguiu nos programas de transferência de renda."