

---

# BNH

BO  
DE  
EX  
PIA  
TÓ  
RIO

---

Gabriel Bolaffi e Henry Cherkezian

## 1. Introdução

O longo período do autoritarismo contribuiu decisivamente para desmoralizar a grande maioria das instituições da República. A Constituição foi transformada numa irrecuperável colcha de retalhos, quer pelo seu caráter outorgado quer pela triste sucessão de emendas casuístas. O Poder Legislativo, salvo as honrosas e conhecidas exceções, foi reduzido, mercê da

subserviência e do fisiologismo, a uma indecorosa função decorativa. Quanto ao resto, o Judiciário, a polícia, a previdência social e a impunidade da maré de corruptos — que submergiram a Nação —, têm seu grau de desmoralização atestado pelo noticiário cotidiano da imprensa.

O BNH, envolvido por tantas distorções e tantos escândalos, como o da Delfin, certamente não constitui uma exceção no processo geral de desmoralização, do

qual, com muito esforço e resultados relativamente tímidos, a Nova República tenta nos resgatar. Ainda assim, por um conjunto de razões que se examinará, o BNH parece ter sido elegido, com algum exagero e muita desinformação, o grande bode expiatório dos males passados, presentes e futuros. Para o que ele mesmo contribuiu, até o passado recente, com a propaganda bombástica dos milhões de habitações nunca construídos e a sistemática recusa em informar a sociedade.

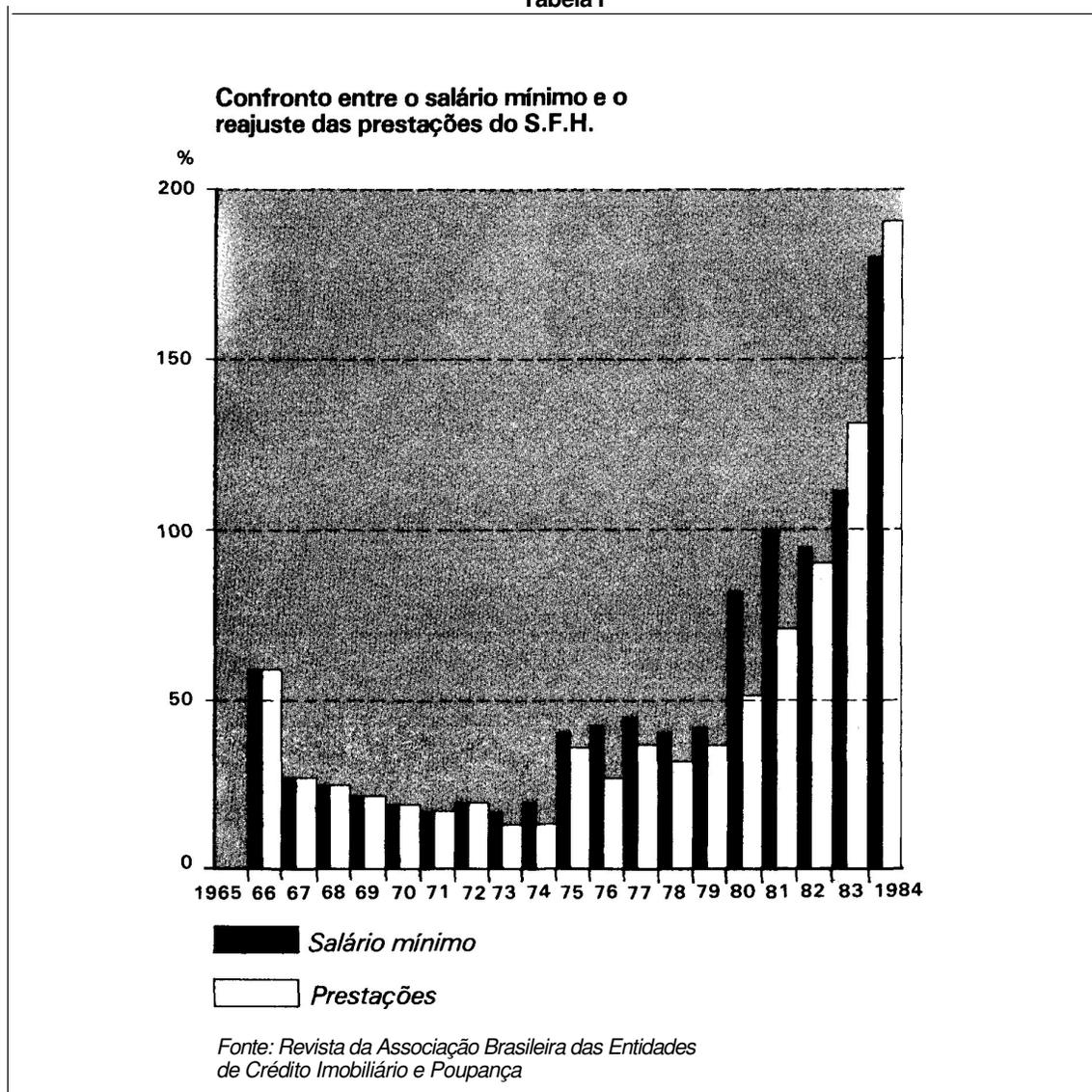
Como se buscará demonstrar, por mais que o conjunto de políticas impostas ao BNH tenha comprometido os seus ob-

jetivos populares no passado e decretado uma situação econômica concordatária no presente, o problema não é irremediável. Antes de passar às propostas julgadas oportunas, é necessário resgatar uma longa série de fatos e de números que vêm sendo amplamente ignorados.

## 2. Entre 1970 e 1981 o Sistema Financeiro da Habitação beneficiou excessivamente seus mutuários

Como se pode observar na Tabela I, durante os onze anos compreendidos entre 1973 e 1982 as prestações dos mutuá-

Tabela I



rios do Sistema foram reajustadas a níveis sistematicamente inferiores àqueles dos salários. Em segundo lugar, os mutuários das faixas médias e superiores de renda, até 1975, foram beneficiados por sensíveis reduções nos seus recolhimentos do Imposto de Renda, pois gozaram do direito de abater a correção monetária além de juros. A partir de 12/11/74 esse privilégio foi substituído por um benefício fiscal que reduziu as prestações de 3% a 12% (de acordo com a faixa de prestação, até o limite de 2.000 UPCs), mantido o abatimento dos juros, que os mutuários de baixa renda evidentemente não tinham de onde abater.

Por essas e outras razões, entre as quais cabe destacar o *boom* especulativo gerado pela política indiscriminada de investimentos dos agentes privados do BNH, durante muitos anos as prestações cobradas pelo Sistema foram sensivelmente inferiores aos aluguéis de mercado dos imóveis financiados pelo próprio Sistema. Essa distorção, que infelizmente se mantém até o presente para a esmagadora maioria dos imóveis adquiridos antes de 1981, levou muitos investidores das faixas médias e altas de renda a constituírem um verdadeiro patrimônio imobiliário, especulativo e lucrativo, por meio dos financiamentos baratos do SFH. Isso inclui uma proporção nada desprezível de

recursos do Sistema, fortemente subsidiados, que foram aplicados na aquisição de imóveis de veraneio, nas praias de Guarujá e Cabo Frio, em Garanhuns, em Pernambuco, em Parnaíba, no Piauí, e em todos os demais Estados.

Tantos e tão grandes foram as contradições e os casuísmos do Sistema Financeiro de Habitação que, como se pode observar na Tabela II, *teoricamente* é até possível afirmar que os mutuários de baixa renda foram até mais beneficiados do que aqueles de rendas médias e altas.

A Tabela II explicita a porcentagem de comprometimento da renda familiar na data da assinatura do contrato, e como essa porcentagem evoluiu entre aquela data e os reajustes ocorridos nos últimos dois anos, para mutuários situados nas faixas de 3, 10 e 15 salários mínimos, respectivamente. Note-se na tabela que, para os contratos assinados em 1972, o comprometimento da renda familiar pela prestação caiu, na faixa de três salários mínimos, de 25,3% para 13,3%, ou seja, menos 12%. Nas faixas de renda de dez a quinze salários mínimos, a queda foi para 12,6% e 11,2%, respectivamente. Essa situação, como se pode verificar na tabela, irá manter-se praticamente até 1980, quando a tendência se inverte. É somente a partir de 1981 que o comprometimento volta a aumentar, provavel-

**Tabela II**

**Evolução do Comprometimento da Renda Familiar Segundo Diferentes Faixas de Renda para Imóveis Adquiridos entre 1972 e 1984**

Ano Assinatura Contrato	Faixas de 3 Salários Mínimos		Faixas de 10 Salários Mínimos		Faixas de 15 Salários Mínimos	
	Na Data do Contrato	Em 07 / 84	Na Data do Contrato	Em 07 / 84	Na Data do Contrato	Em 07 / 84
	1972	25,3	13,3-12,0	34,8	22,2-12,6	38,2
1973	25,7	13,8-11,9	35,0	22,9-12,1	38,4	27,8-10,6
1974	26,2	14,4-11,8	36,2	24,5-11,7	39,6	30,7-8,9
1975	26,0	15,1-10,9	36,0	25,5-10,5	38,9	30,6-8,3
1976	26,6	17,3-9,3	36,9	29,1-7,8	39,5	34,6-4,9
1977	27,1	18,3-8,8	37,1	30,5-6,6	39,5	36,0-3,5
1978	27,9	19,0-8,9	37,7	31,2-6,5	38,5	36,1-2,4
1979	28,2	20,0-8,2	38,0	32,7-5,3	40,2	38,5-1,7
1980	29,4	24,5-4,9	39,0	38,7-0,3	40,2	49,8+9,6
1981	30,6	31,1+0,5	30,9	36,2+5,3	40,2	51,8+11,6
1982	34,1	38,0+3,9	43,6	54,0+10,4	43,7	58,7+15,0
1983	33,4	34,8+1,4	43,0	48,6+5,6	43,7	52,4+8,7
1984	32,9	32,9 0	42,8	42,8 0	43,7	43,7 0

Fonte: Grupo de Trabalho instituído pela instrução I.P. 008/85 do presidente do BNH.

mente em virtude do encarecimento dos custos de construção decorrentes da recessão que então se iniciava.

Mas enquanto a Tabela I é rigorosamente correta porquanto os achatamentos salariais só passaram a ocorrer a partir de 1983, a Tabela II merece uma série de reparos. Ela decorre de uma simulação feita em computador, ignora as faixas salariais superiores a quinze salários mínimos e toda a ampla variedade de situações concretas em que se encontram os cerca de 3 milhões de mutuários do SFH, tais como os desempregados e os que foram induzidos a forjar rendas superiores ou inferiores às reais. Por fim, por ignorar a grande quantidade de mutuários com rendas de 20, 30 ou até mais salários mínimos, ela tem sua validade limitada a um parâmetro geral, capaz de refletir, quando muito, as tendências gerais de cerca de 50% dos mutuários.

Só para dar dois exemplos, a Tabela II não deixa transparecer que em muitas Cohabs pelo Brasil afora há uma proporção nada desprezível de mutuários com renda entre 3 e 10 salários mínimos cujo comprometimento atual se situa em torno de 6% ou 7% e nem revela que há mutuários em faixas superiores a vinte salários mínimos com comprometimentos, no caso, irrisórios, de 9% da respectiva renda familiar.

Esta é uma das razões pelas quais se assinalou, parágrafos acima, que a afirmação de que o SFH teria beneficiado mais os mutuários pobres do que aqueles de rendas médias e altas é apenas teórica. Infelizmente, não é a única e nem a principal razão. A distorção mais grave e até imperdoável da atuação do BNH resulta do fato de que se computados os investimentos habitacionais com recursos originados do FGTS, isto é, aqueles recursos baratos e concebidos para a habitação de baixa renda, verifica-se que apenas 18% dos mesmos foram destinados a famílias com renda inferior a cinco salários mínimos<sup>1</sup>. Mas se, como seria mais correto para um banco que foi constituído sob a égide de um "Plano de Habitação Popular", computa-se os recursos globais do SFH, a porcentagem acima referida certamente cai para menos da metade.

Entre os benefícios concedidos aos mutuários que geraram graves efeitos econômicos e financeiros sobre o Sistema e distorções sociais ainda mais graves, é importante lembrar a liberação indiscri-

minada dos fundos do FGTS para o abatimento de até 80% do valor das prestações. Convém esclarecer que, ao contrário dos recursos do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), gerados pelos depósitos das Cadernetas de Poupança, melhor remunerados e portanto menos baratos, os recursos do FGTS são compulsórios e baratos. Na sua origem, foram concebidos para serem destinados prioritariamente aos programas de baixa renda.

Nessas condições, a liberalidade acima referida, além de representar uma transferência de recursos destinados aos programas de baixa renda para subsidiar os mutuários de rendas médias/altas, ao contribuir para esvaziar o FGTS, enfraquece substancialmente a capacidade do sistema de atender à demanda popular. Aliás, esse aspecto somente pode ser avaliado em toda a sua plenitude se se tiver em mente que o mutuário de baixa renda, na prática, sempre foi impedido de recorrer a esse benefício, seja pela sua maior rotatividade no emprego, seja pela sua desinformação e incapacidade até material de percorrer os necessários trâmites burocráticos.

- **O processo de desmoralização do BNH e sua transformação em "bode expiatório" de todos os males**

Perante todo esse elenco de vantagens que, embora socialmente regressivas, foram tão generosas a ponto de ser plausível afirmar que, para a maioria dos mutuários, a obtenção de um financiamento na prática significava a compra de um bilhete premiado de loteria, como se explica a grita generalizada contra o BNH e sua inegável desmoralização de alguns anos para cá?

Há uma explicação, que passa por fatores tão complexos e tão contraditórios quanto foram paradoxais e contraditórias as políticas e as práticas adotadas pelo SFH desde a sua criação. Limitar-se-á a explicação apenas a seus aspectos essenciais. Primeiro, é preciso assinalar que pelo menos desde 1972 o SFH já vinha sendo forte e reiteradamente criticado por muitos autores em virtude dos efeitos econômicos e socialmente regressivos de sua atuação. Na medida em que essas críticas geralmente transcendiam o BNH, reduzindo-o a um simples aspecto do caráter ilusório, incompetente e anti-social do modelo econômico concentrador

<sup>1</sup> BNH. Estatística Fev./Mar. 84 - Aplicações do BNH.

da renda que vinha sendo imposto ao país, elas logo se tornaram uma das bandeiras mais agitadas pelas oposições. Em outras palavras, em tempos de falso "milagre", o BNH era de longe a ponta mais visível do *iceberg*.

Em segundo lugar, pelo menos entre 1968 e 1981 muitas famílias, tanto das baixas quanto das médias faixas de renda, foram induzidas ou optaram por forjar rendas superiores às de que realmente dispunham no ato da compra dos respectivos imóveis. Nas faixas de baixa renda, em pesquisa realizada em 1971, verificou-se uma elevada incidência de casos nos quais corretores imobiliários inescrupulosos sonegaram aos seus clientes, pobres e desinformados, a existência da correção monetária para induzi-los a forjarem rendas superiores às reais. Assim, podiam alegar que após um curto período de sacrifícios, o orçamento familiar seria rapidamente aliviado pela redução do valor real da prestação decorrente da inflação. Já na classe média informada e sempre disposta a "tirar vantagem", durante a década de 1970 foi possível planejar uma fase de compressão do consumo familiar com base na "certeza" de que as evidentes vantagens então concedidas pelo Sistema se acumulariam progressivamente (como realmente vinha ocorrendo) e que portanto a operação seria altamente rentável. Mais ainda, nessa mesma classe, como já se mencionou, muitas famílias adquiriram dois, três e até quatro ou mais imóveis financiados pelo SFH. Era a época na qual os anúncios imobiliários estampavam com destaque: *compre seu apartamento a prestações inferiores ao aluguel!!!*, e era a pura verdade! Essa conjuntura, tão surrealista, foi ainda mais agravada pelo rápido processo de valorização dos imóveis que ela mesmo contribuiu para estimular.

Quando, a partir de 1975, a curva inflacionária recomeça a se acentuar, desencadeia-se um fenômeno paradoxal. Nesse período *todos os mutuários* do Sistema estavam sendo amplamente beneficiados. Mas, como o reajuste anual das suas prestações começou a constituir uma pancada, brasileiro que tira vantagem sabe que não custa chorar. Nesse momento, as críticas ao BNH já referidas acima, cujo endereço era exatamente o oposto, começam paulatinamente a ser assumidas exatamente pelos mais beneficiados e sutilmente manipulados pelos incorporadores e pelas empresas

de crédito imobiliário, sempre presentes nos corredores do BNH. Os efeitos desse processo, com a correção das prestações abaixo da elevação dos salários, são claramente visíveis na Tabela I.

Mas a complicação continua. Não obstante, a afirmação irrefutável de que no período compreendido entre 1973 e 1982 todos os mutuários, salvo raríssimas exceções, vinham sendo beneficiados, seria injusto deixar de assinalar que o aumento da taxa inflacionária submeteu muitos deles a choques transitórios periódicos. Esses choques, que foram tanto maiores quanto maior a defasagem entre a data dos respectivos reajustes salariais e o mês de julho, quando ocorria o reajuste das prestações, geraram desequilíbrios graves mesmo na classe média (quase toda já beneficiada pela semestralidade). Quanto aos operários, condenados ao violento confisco embutido na anualidade dos reajustes salariais, o choque passou a ser quase insuportável.

Para concluir a explicação de como o BNH se transformou de mãe em madrastra, restam algumas considerações adicionais em torno da Tabela II. Como já fez-se notar, ela mostra que todos os mutuários que adquiriram seus imóveis até 1979 foram beneficiados, ainda que em graus variáveis, por uma redução do comprometimento das respectivas rendas familiares com a prestação. Ocorre que, quando a partir de 1975 a elevação da curva inflacionária se acelera, o confisco de renda dos assalariados, embutido em toda inflação, começa a comprimir progressivamente todos os orçamentos familiares. Nesse contexto, não obstante a prestação paga aos agentes do BNH, pelo menos até 1979, *objetivamente* não constituísse um fator real de perda de capacidade aquisitiva, *subjetivamente* ela, ilusoriamente, parecia conter essa implicação. Ela era até percebida sincera, mas equivocadamente, como uma das principais causas do rápido processo de empobrecimento a que todos os assalariados vêm sendo submetidos até o presente.

A pré-fixação das ORTNs ocorrida em 1980 talvez tenha constituído o mais contraditório e paradoxal dos golpes aplicados sobre o SFH. Os mutuários que haviam contratado os seus financiamentos nos dois ou três anos anteriores àquela data realizaram lucros milionários via uma substancial redução dos seus saldos devedores, e todos indiscriminadamente tiveram suas prestações

substancialmente reduzidas. Em compensação, para o mercado imobiliário, para a construção civil e para os milhões de famílias de baixa renda, ainda não atendidas pelo Sistema, esse episódio marcou o começo do fim. As conseqüências somente começariam a ser sentidas no ano seguinte, e vêm se tornando cada vez mais graves, reforçadas pela recessão de 1983. O achatamento salarial a partir de 1983, associado aos fatores já discutidos, gerou um paradoxo adicional para uma proporção considerável dos mutuários de classe média: deixou-os patrimonialmente mais ricos, mas financeiramente insolventes.

Terminaria, assim, a "corrente de felicidade" à qual no Brasil já se chegou a chamar de "milagre econômico"!

Alguns aspectos merecem referência, para entender-se o descrédito generalizado do BNH. Em primeiro lugar, a questão do crescimento dos saldos devedores. Trata-se de uma questão mais complexa do que parece à primeira vista, até porque economicamente não há nada de errado nesse crescimento. Aliás, se os responsáveis pelo BNH durante o velho regime tivessem dado um pouco mais de atenção à opinião pública, em vez de se encastelarem na impunidade politicamente assegurada, muitos problemas e incompreensões poderiam ter sido evitados. Bastaria ter lembrado ao público, de forma clara e didática, que a explicação do crescimento dos saldos devedores é exatamente a mesma pela qual uma geladeira comprada à vista custa Cr\$ . . . 890.000, enquanto em 12 pagamentos custará Cr\$ 2.154.000, bem mais que o dobro ou precisamente 242% a mais; e ninguém chama o Mappin de ladrão! Quanto ela não custaria em 120 ou 240 pagamentos?! Pior ainda, essa falta de explicações de parte do BNH e dos seus agentes é ainda mais grave na medida que os juros e a correção monetária que cobraram, além de terem sido sempre *muito inferiores às taxas vigentes no mercado*, no caso da esmagadora maioria dos mutuários simplesmente *jamais serão cobrados*.

Por incrível que pareça, na República autoritária foi tão grande o desprezo do BNH e dos seus agentes pela opinião pública que, contrariando os seus próprios interesses institucionais, jamais se deram ao trabalho de esclarecer seus mutuários que, encerrado o prazo contra-

tual, o saldo devedor remanescente seria automaticamente quitado (e coberto pelo FCVS — Fundo de Compensação das Variações Salariais). Nem esclareceram, e isso é ainda mais grave, que essa quitação na verdade constituía um poluído subsídio a cada mutuário.

Eis como vendedores de bilhetes premiados de loteria podem ganhar a injusta pecha de usurários! A verdade é que a pecha não parecerá tão injusta se se levar em conta que, embora de forma indireta, a conta poderá ser paga por milhões de brasileiros pobres, os quais, embora contribuindo para o FGTS, ainda moram em cortiços e favelas!

Outro aspecto psicologicamente importante, por mais que possa ser considerado estatisticamente pouco significativo, é a má qualidade de boa parte das habitações que foram edificadas para famílias pobres. Tomemos o exemplo da Cohab-SP, que até o presente já entregou cerca de 90.000 habitações para famílias com renda até o limite de cinco salários mínimos. A esmagadora maioria dessas habitações, casas, apartamentos, embriões e lotes urbanizados são de qualidade aceitável, servidos por ruas asfaltadas e iluminadas, e localizados em conjuntos habitacionais dotados de toda a infra-estrutura e de equipamentos como escolas, creches, postos de saúde, bibliotecas, centros comunitários, supermercados, centros comerciais, áreas de esporte e lazer — muito superiores como qualidade de vida às favelas e mocambos. Note-se também que, com arrocho salarial e tudo o mais, a grande maioria dessas famílias ainda hoje paga prestações inferiores aos aluguéis de imóveis da mesma classe. Pois bem, cerca de 4.000 dessas edificações, ou seja, 4% do total, notadamente aquelas construídas pelo programa Promorar por uma série de circunstâncias decorrentes da própria natureza do Programa, realmente são de péssima qualidade. Desde a data de entrega aos respectivos moradores, vêm apresentando toda sorte de problemas, que se estenderam da alvenaria imprestável aos curto-circuitos ocasionados pela precariedade da rede elétrica. A Cohab está agora reconstruindo quase integralmente essas casas sem qualquer ônus para os moradores, e espera-se que em breve o problema esteja resolvido. Ainda assim, nenhum dinheiro do mundo será suficiente para indenizar o desconforto que os mora-

dores sofreram durante dois ou três anos e somas consideráveis precisarão ser investidas pelo BNH para desfazer os prejuízos causados à imagem do Sistema, ocasionados por este e por tantos outros episódios análogos pelo Brasil afora.

Por mais que, como já se afirmou, a quantidade de casas defeituosas edificadas por empreiteiros inescrupulosos para agentes do Sistema possa ser hoje estatisticamente insignificante, os prejuízos que elas causaram no passado e continuam a causar à imagem do BNH são enormes. Cerca de 100.000 habitações adequadas e satisfatórias em cidades como São Paulo, Goiânia ou Rio de Janeiro geram pouca ou nenhuma manchete de jornal, não só porque é mesmo o que se esperaria normalmente, como porque são insuficientes para atender à demanda. Mas uma centena de casas ruins é suficiente para dar manchetes de jornais por semanas e é bom que seja assim. É por isso que em muitas cidades, para as famílias pobres, "casa do BNH" tornou-se sinônimo de pardieiro defeituoso e insuficiente.

### 3. Distorções adicionais

Na segunda metade da década de 1970, o Banco contava com abundantes recursos econômicos e financeiros. Infelizmente, em vez de serem utilizados para atender à demanda solvável existente nas faixas de renda entre três e cinco salários mínimos, esses recursos foram investidos na aquisição de ORTNs e LTNs para financiar grandes obras públicas, estranhas aos objetivos do Sistema, ou para financiar parte da dívida interna do governo. Pior do que isso, até pelo menos 1983, recursos consideráveis do Banco foram desperdiçados em empreendimentos economicamente inviáveis, como o "Projeto Rio" e tantos outros, cujos objetivos se limitaram à promoção pessoal de políticos inescrupulosos. Cabe ainda acrescentar, nessa mesma linha de análise, que, em virtude dos mesmos objetivos políticos, somas consideráveis de recursos do Banco foram investidas a fundo perdido, em projetos realizados no Nordeste com objetivos sociais perfeitamente justificáveis. Contudo, como o SFH opera com recursos vinculados — e que portanto precisam ser retornados —, é imprescindível que o Banco seja agora ressarcido por esses investimentos.

- **Descompasso sistemático entre oferta e procura**

A permanente omissão no atendimento da demanda solvável existente nas faixas de renda situadas entre três e cinco salários mínimos provocou uma situação paradoxal. Enquanto em São Paulo, Belo Horizonte, Campinas, Rio de Janeiro, São José dos Campos e tantas outras cidades, sempre houve um estoque agregado de dezenas de milhares de apartamentos vazios, ociosos e freqüentemente invendáveis, destinados ao saturado mercado das classes médias altas, as filas de espera de muitas Cohabs atingem a magnitude de muitas centenas de milhares. Como é de conhecimento geral, as taxas de inadimplência dos mutuários dessas Cohabs são baixas quando comparadas com aquelas dos mutuários do SBPE. Ainda assim, essa enorme massa de mutuários carentes e relativamente adimplentes sempre foi preterida, porque as próprias regras do Sistema impediram que ela fosse objeto de operações rentáveis.

- **Sofisticação e encarecimento desnecessário dos imóveis financiados durante o boom de 1972-1980**

Ainda que o SFH sempre tenha simulado a imposição de tetos até mesmo para os financiamentos via SBPE, tais limites à magnitude do valor dos imóveis financiados não só foram permanentemente burlados como esses tetos foram sendo paulatinamente elevados: por volta de 1975, quando o teto das Cohabs era de 320 UPCs e o do SBPE já havia atingido 3.500 UPCs, os cadernos classificados dos jornais estavam saturados de ofertas de imóveis a preços de 5.000 UPCs ou mais. Para refrescar a memória do leitor, pois se refere a eventos recentes e notórios, a fórmula era a seguinte: a) 1.500 UPCs, poupança do cliente; e b) outras 3.500 UPCs financiadas com recursos originados do SBPE, cujos juros eram sensivelmente inferiores àqueles do mercado. Posteriormente, outra facilidade foi concedida aos clientes para apartamentos de luxo: a superposição de várias formas de financiamento. Enquanto a parcela do preço do imóvel até o limite de 3.500 UPCs era financiada via SBPE a juros baixos, uma segunda parcela pôde ser financiada pelos recursos menos "popu-

lares" das Carteiras de Crédito Hipotecário das Caixas Econômicas e de outros bancos.

Evidentemente, quanto mais liberais as fontes de crédito, tanto mais sofisticada a mercadoria. Aí está (ainda que associado ao arrocho salarial dos operários e ao violento processo de concentração da renda já demonstrado pelo Censo de 1970 e em curso ainda mais acelerado na década de 80) a generalização dos mármores, das piscinas, das saunas, das suítes e do maior índice de latrinas *per capita* do Ocidente.

- **Desvalorização artificial dos imóveis usados**

Posto que o principal objetivo do "Plano de Habitação Popular" lançado em 1964 foi estimular a indústria da construção civil e que a criação de facilidades para aquisição de casa própria representou uma intenção acessória e subordinada àquele objetivo<sup>2</sup>, o financiamento de imóveis usados sempre constituiu um tabu do Sistema. Como a habitação constitui um bem de consumo durável de valor praticamente inacessível, senão pela mediação de alguma forma de financiamento, os valores dos imóveis usados despencaram por não disporem exatamente de financiamento, e terminaram por ser acessíveis apenas para quem pode pagar à vista, gerando-se, com isso, um reforço às tendências de concentração da renda e da propriedade. Eis que, ainda hoje, um sólido apartamento com 300m<sup>2</sup> de área útil em Higienópolis ou Copacabana, construído há mais de 20 ou 25 anos, vale menos do que os frágeis pombais com 100m<sup>2</sup>, exilados nos "altos" do Morumbi, ou na Barra da Tijuca. Há alguma lógica nisso?

- **Elevação artificial dos preços dos imóveis estocados**

Para concluir esse elenco parcial das principais distorções provocadas pelo SFH no mercado imobiliário, é preciso lembrar o processo de encarecimento a que estão submetidos os apartamentos invendáveis. Na medida que constituem um capital ocioso e imobilizado, sujeito a juros e correção monetária computados cumulativamente a cada trimestre, rapidamente os preços atingem magnitudes surrealistas. Que haja "bônus" para promover sua desova!

#### 4. Os erros acumulados emergem

Até 1981, enquanto a economia do país conseguiu aparentar um desempenho razoável, muitas das distorções do Sistema conseguiram ser mantidas latentes e não se manifestaram em toda a sua plenitude. Contudo, quando depois daquela data a inflação atinge patamares muito superiores às piores expectativas, as distorções emergem. Na realidade, o quadro que se configurou é bastante análogo àquele ocorrido com as Caixas Econômicas e Institutos de Previdência no período anterior a 1964, quando essas instituições tiveram seus programas habitacionais inviabilizados por concederem financiamentos que não consideraram os índices inflacionários vigentes na ocasião.

O Sistema não foi mal concebido e não ignorou esses riscos. Sob esse ponto de vista cabe até reconhecer que foi bem estruturado. Ele previu: a) correção monetária para neutralizar os efeitos da inflação; e b) a sintonia entre a correção dos saldos devedores e as fontes geradoras dos recursos, isto é, o FGTS e as cadernetas de poupança, também corrigidas e remuneradas com juros.

Quando o Sistema foi montado, ele até previa uma sincronia entre a correção das prestações, do saldo devedor e das remunerações das fontes geradoras, por meio da correção trimestral das prestações segundo um plano denominado PCM (Plano de Correção Monetária). Numa época na qual o salário da maioria da população só era reajustado anualmente, em pouco tempo a correção trimestral das prestações revelou-se socialmente inviável. Criou-se então o PES (Plano de Equivalência Salarial), pelo qual, enquanto as prestações passaram a ser corrigidas anualmente, os saldos devedores continuaram a ser corrigidos trimestralmente. Vale lembrar que, tendo em vista a correção e a remuneração trimestral dos recursos captados pelo SFH (FGTS e cadernetas de poupança), teria sido impossível evitar a trimestralidade da correção dos saldos devedores. Mas a nova fórmula adotada passou a conter uma defasagem entre a correção monetária dos saldos devedores e aquela das prestações, impedindo a plena quitação das dívidas no final dos prazos contratuais e a conseqüente perspectiva de insolvência do Sistema a médio ou longo prazo. Para eliminar o desequilí-

<sup>2</sup> Bolaffi, G. "Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema", in *Revista Opinião*, n.º 2, 1975.

brío acima referido e os graves riscos que ele continha, criou-se um "Coeficiente de Equiparação Salarial (CES)", estimado a partir da expectativa da taxa média de inflação durante o período de vigência de cada contrato.

Simplificando, o objetivo do CES foi elevar ligeiramente a prestação mensal, de modo a compensar a ausência de sua correção trimestral. Perante a elevação das taxas de inflação muito acima das previsões pessimistas, os coeficientes sucessivamente fixados para o CES revelaram-se totalmente insuficientes para permitir a plena quitação da dívida no final do prazo contratual. Nessas condições, foi necessário acrescentar mais um capítulo nesse complexo processo de sucessivas adaptações, por meio da criação de um fundo cujo objetivo deveria ser saldar a parcela não quitada, residual ao final dos contratos: o FCVS (Fundo de Compensação de Variações Salariais), constituído por contribuições dos novos mutuários e outras dos agentes financeiros, do próprio BNH e da União.

Certamente as leis salariais de 1982 para cá e o estado de recessão em que se encontra a economia do país contribuíram significativamente para a crise atual do SFH. O achatamento salarial e o desemprego não só reduziram os depósitos no FGTS e nas cadernetas de poupança como aumentaram os índices de inadimplência dos mutuários. Ainda assim é importante assinalar que, perante a elevação brutal dos patamares inflacionários, o grande rombo do Sistema, constituído pela insuficiência do FCVS, tenha atingido o montante atual de nada menos do que 11,3 trilhões de cruzeiros (em moeda de abril de 1985)<sup>3</sup>, *mesmo sem o evento das leis salariais e da recessão*.

Até para fazer justiça aos técnicos que durante toda a década de 1970 se empenharam na procura de soluções viáveis para problemas cuja responsabilidade não lhes pode ser imputada, é importante assinalar que os artifícios frustrados sumariados anteriormente apareciam como inteligentes e engenhosos, nos diferentes momentos em que foram concebidos. Para deixar isso mais claro basta lembrar que o CES (Coeficiente de Equiparação Salarial) foi criado em 1972, data na qual a inflação não só havia atingido o patamar mais baixo dos 20 anos precedentes, como, tendo em

vista a experiência anterior, podia até ter seu comportamento imaginado como uma curva da família das senóides, cujos altos e baixos se neutralizariam em torno de um valor próximo a 30%. Se essa expectativa, perfeitamente plausível na época, tivesse se confirmado, o CES teria constituído uma solução brilhante. Um raciocínio análogo pode ser feito com relação ao FCVS que, quando foi criado, teria tido, desde que tomado isoladamente, efeitos socialmente positivos. Sob essa ótica, o grande vilão da novela foi o aumento de erros e de decisões políticas e econômicas irresponsáveis, tomadas fora do âmbito do SFH, que resultaram na espiral inflacionária dos últimos sete anos.

Mas se, como já se mostrou, a grave crise em que agora se encontra o BNH não pode ser imputada às leis salariais, não resta dúvida, como também já se demonstrou, que o achatamento salarial e a recessão contribuíram sensivelmente para ampliar o atual descrédito da instituição perante a opinião pública. Finalmente, também é muito importante assinalar que todo o conjunto de medidas, tomadas a partir de junho de 1983, por seu caráter imediatista, paliativo, ineficaz, mal articulado e conseqüentemente inconveniente, foi recusado pela maioria dos mutuários e só contribuiu para aumentar a desmoralização do sistema e dos governos que o geriram.

## 5. Alguns requisitos para a recuperação do SFH

Por mais grave que seja atualmente a situação financeira e econômica do BNH e do SFH, um e outro ainda podem ser recuperados e devolvidos às suas finalidades sociais legítimas. Mais ainda, essa recuperação poderá ocorrer sem prejuízo de se restituir ao BNH alguma capacidade imediata de investimento em habitações, contribuindo para o estímulo da construção civil e da economia como um todo.

Evidentemente, não estão disponíveis todos os dados necessários, e nem se tem a pretensão de se esgotar o problema. Entretanto, é urgente uma discussão sobre a matéria, ainda que necessariamente parcial e insuficiente. Essa limitação será tanto maior se se tem em conta que muitas das variáveis intervenientes, tais como a evolução da conjuntura econômica ou a reforma tributária,

<sup>3</sup> Fonte: Relatório Final do Grupo de Trabalho instituído pela Instrução IP n.º 008/85 do Dr. José Maria Aragão, presidente do BNH, do qual participaram representantes do DIEESE, dos mutuários, da ABECIP e da Associação Brasileira de Cohabs.

por serem de caráter macropolítico e macroeconômico, localizam-se fora do âmbito de decisão do BNH e do SFH e, embora decisivas para a problemática da habitação, não cabem no presente debate senão como hipóteses.

A decisão recente sobre os índices de reajuste para os mutuários do SFH vai no sentido da sua recuperação. Embora muito demorada e, pior ainda, mal divulgada e mal explicada à opinião pública, a decisão de fixar os reajustes em 112% para os mutuários que vierem a optar pela semestralidade e em 246% para os demais, no contexto em que foi tomada, foi politicamente sábia, economicamente conveniente e tecnicamente certa. Talvez, a única ressalva que em teoria se possa fazer aos índices estabelecidos é a de que eles favoreceram exageradamente os mutuários, comprometendo o FCVS mais do que necessário. Ainda assim, seria injusto deixar de reconhecer o grande avanço representado por essa decisão, com relação aos remendos casuístas autoritários, até porque, ao tornar a opção pela semestralidade legitimamente atraente e, ao mesmo tempo, manter os reajustes a níveis suportáveis para a maioria dos mutuários, ela abriu o caminho para medidas complementares possíveis, capazes de sanear definitivamente o Sistema.

#### • A recuperação social do BNH

Como se insistiu ao longo de todo o texto, a principal crítica que pode ser legitimamente feita ao BNH desde sua criação decorre da contradição entre a retórica oficial do Banco e do Sistema, sempre dirigida para fins sociais e sua prática, que sempre beneficiou interesses especulativos e as faixas médias e altas de renda, é necessário começar pela recuperação social.

Habitação realmente popular, como se sabe, não pode prescindir de subsídios e é até por essa razão que em 1966, quando foi criado o FGTS, sua gestão foi confiada ao BNH exatamente para que o Banco pudesse dispor de recursos abundantes e baratos para financiar habitações para as populações pobres e remediadas com rendas até o limite de cinco salários mínimos. Infelizmente, somente uma porcentagem ínfima, 18% dos investimentos habitacionais realizados com recursos do FGTS, foi destina-

da a habitações para a classe de famílias acima referida.

A primeira proposta portanto é a de que o BNH da Nova República passe a investir todos os financiamentos habitacionais realizados com recursos do FGTS na edificação de habitações destinadas a famílias com rendas entre um e cinco salários mínimos mensais.

Em segundo lugar é necessário atentar para a distribuição regional desses mesmos recursos. Como já é sabido, existe uma forte correlação estatística entre geração de FGTS e demanda habitacional solvável. Portanto, é necessário que uma porcentagem significativa dos recursos arrecadados pelo FGTS seja necessariamente reaplicada nos Estados e municípios onde esses recursos foram gerados, e que a parcela remanescente seja *realmente* aplicada em Estados e regiões menos desenvolvidos, particularmente o Nordeste, contribuindo assim para atenuar as disparidades regionais.

Ainda quanto ao FGTS, é necessário limitar a faculdade, atualmente concedida indiscriminadamente aos mutuários do SBPE, de utilizarem até 80% das respectivas contribuições para o Fundo, para abaterem suas prestações. O FGTS foi concebido especificamente para atender famílias de baixa renda e, portanto, o uso indiscriminado desses recursos pelos mutuários do SBPE implica, na prática, a utilização de recursos baratos, por quem, pelas normas vigentes, deveria estar utilizando recursos não tão baratos (já que, em termos das taxas vigentes no mercado, tais recursos são baratos).

Os atuais 80% poderiam ser paulatinamente reduzidos e, após um determinado período, essa utilização seria limitada: a) aos mutuários que possuam apenas um imóvel; e b) aos mutuários capazes de demonstrar que o comprometimento da respectiva renda pela prestação exceda os 25%.

A adoção dessa proposta, na medida que reforçar o montante dos recursos disponíveis para investimento no FGTS, contribuirá para aumentar a curto prazo a capacidade do BNH de investir em novas edificações. Esses investimentos, pelo seu efeito multiplicador, contribuirão para estimular a economia e indiretamente ampliarão ainda mais as captações do próprio FGTS.

Uma segunda medida importante e necessária para a recuperação da imagem do BNH enquanto banco social consiste

na descentralização das decisões de investimento. Essas decisões, ao contrário do que veio ocorrendo durante os últimos vinte anos, não podem continuar a ser tomadas no Rio de Janeiro, para serem aplicadas na forma da triste sucessão de programas (Cura, Promorar, João de Barro etc. etc.) uniformes e uniformemente falidos, como se do Oiapoque ao Chuí as condições e necessidades fossem exatamente iguais.

Ao Banco, mas não de forma centralizada e sim ao nível de suas agências estaduais, que *devem adquirir a autonomia para tanto*, compete a aprovação da viabilidade econômica dos projetos apresentados por Estados e municípios, apenas do ponto de vista da consistência interna desses projetos. Não deve caber ao Banco, como vem acontecendo com o BNH, a interferência na política habitacional representada por esses mesmos projetos, *sobre os quais as administrações locais e regionais estão muito melhor equipadas para decidir*. Finalmente, por mais que um Banco seja um instrumento financeiro imprescindível a uma política habitacional, ele não deve, necessariamente, ser o único instrumento dessa política. Contudo, é importante salientar que, em muitas circunstâncias, os subsídios gerados pelo Banco poderão não ser suficientes e precisarão ser completados por recursos orçamentários destinados pela União, Estados e municípios. Essa participação só poderá ser efetivada com a reformulação da política econômica vigente, objetivando a descentralização de recursos através dos municípios e Estados<sup>4</sup>.

Essa maior integração do BNH com as administrações estaduais e municipais do país, além de melhorar a eficácia da sua atuação e de retirar dessa mesma atuação o caráter paternalista, tutelador, autoritário e quase imperial que a tem caracterizado, certamente contribuirá sensivelmente para restituir o Banco aos seus objetivos sociais. Um dos argumentos que serviram para justificar o centralismo autoritário do velho regime foi o da suposta corrupção e incompetência técnica a nível de Estados e municípios. Vá lá!, infelizmente até existem; mas os últimos 20 anos demonstraram à sociedade que corrupção e incompetência não são apanágios estaduais e municipais, e num regime autoritário tendem a aparecer ali onde o poder é mais concentrado, diga-se no nível federal.

Finalmente resta acrescentar a redefinição do Fundo Fiel. Na situação de recessão da economia, o que aumenta as possibilidades de desemprego, não se pode falar em recuperação social do BNH sem a redefinição acima referida. Como já é do conhecimento geral, em princípio o Fundo Fiel foi criado para proteger os mutuários desempregados. Contudo, sua regulamentação assim como os procedimentos necessários para valer-se de seu amparo são tão incoerentes que na prática tornam esses recursos inacessíveis. É portanto imprescindível rever e agilizar essa opção que legitimamente deve ser concedida aos mutuários.

#### • Recuperação econômica e financeira

A recuperação econômica e financeira do BNH dependerá necessariamente de uma série de variáveis conjunturais, exteriores ao seu âmbito e independentes de sua atuação. A principal delas é a taxa de inflação, com seus graves efeitos sobre o FCVS, os quais na prática geram uma significativa, indiscriminada e indesejável transferência de recursos do Banco para os mutuários. Se a inflação persistir nos níveis atuais ou próximos deles, talvez tenha-se que produzir uma nova fórmula jurídico-financeira capaz de corrigir as prestações a cada semestre de modo a neutralizar integralmente os efeitos inflacionários sobre os saldos devedores, para que estes venham a ser efetivamente quitados no prazo contratual.

Ainda assim, restará o problema dos atuais mutuários, cujos contratos não podem ser alterados unilateralmente. Com relação a esses, parece que a melhor solução para o Banco seria conceder descontos suficientemente atraentes para induzir aqueles que assim preferirem a quitar os respectivos saldos devedores. Essa solução, além de gerar o retorno de uma soma considerável de recursos ao Banco, ampliando a sua capacidade imediata de investimento em novas edificações, poderá reduzir sensivelmente pressões futuras sobre o FCVS. O efeito positivo, portanto, será tanto financeiro quanto econômico.

**Novos Estudos CEBRAP, São Paulo  
n.º 13, pp. 45-55, out. 85**

Gabriel Bolaffi é sociólogo e professor da FAU/USP. Henry Cherkezian é engenheiro, assessor especial do presidente da Cohab-SP.

<sup>4</sup> "Proposta para a reformulação da política e do Sistema Financeiro da Habitação". Documento aprovado no 34.º Encontro Nacional de Cohabs, Brasília, outubro de 1984.

**F**ranz Kafka começou a escrever o romance *O Castelo* em fins de fevereiro ou início de março de 1922, deixando-o inacabado em setembro desse mesmo ano. Os motivos apresentados pelos especialistas para essa interrupção são vários, e vão desde questões de saúde — nessa época, o escritor já estava gravemente enfermo — até outros de natureza literária, pois segundo alguns o fragmento era a forma privilegiada pelo autor. Seja como for, este romance notável — já chamado de *Fausto do século XX* — só chegou a nós depois de algumas peripécias históricas. Assim, a última vontade de Kafka, expressa ao seu amigo e testamenteiro Max Brod, foi de que *O Castelo* fosse queimado junto com os demais escritos inéditos — os quais, como se sabe, perfazem a maior parte da obra. Brod recusou-se a cumprir essa ordem e acabou publicando uma versão reduzida do romance em 1926 (dois anos depois da morte do amigo), ampliando-a porém uma década mais tarde. Este último texto não teria conhecido uma segunda edição se, em 1939, Brod não o tivesse salvo pela segunda vez: nesse ano, Praga foi ocupada pelas tropas nazistas e ele conseguiu levar o espólio literário de Kafka para Tel Aviv. Só desse modo puderam vir à luz, em Nova York (Schocken Books) e Frankfurt (S. Fischer), as edições de após guerra das obras kafkianas — entre as quais, com destaque, os romances *O Processo* e *O Castelo*. Mas a história não pára aí, porque em 1956, quando a guerra ameaçava o Oriente Médio, grande parte dos manuscritos foi enviada para a Suíça, de onde afinal chegaram, em 1961, à Bodleian Library de Oxford, onde hoje se encontram.

O resumo das vicissitudes externas à obra se justifica, no contexto desta apresentação, porque foi a partir dos manuscritos conservados em Oxford que uma equipe internacional de germanistas deu início à primeira edição crítica dos trabalhos de Franz Kafka. O primeiro volume a sair, no ano de 1982, pela editora S. Fischer, foi *O Castelo*; em 1983, publicou-se *O Desaparecido* (ex-América), esperando-se que venham em breve os contos e as novelas, os diários e as cartas.

O trecho aqui reproduzido é a tradução do capítulo I de *O Castelo*, tal como

consta na edição crítica de 1982. Nas versões conhecidas até então (inclusive nas brasileiras, que aliás nunca foram traduzidas do original, mas sempre de segunda mão), o capítulo terminava no momento em que K. entrava no trenó de Gerstäcker rumo à aldeia; na versão atual o episódio se estende até o encontro com os ajudantes de K. na hospedaria (que antes figurava no capítulo II). Segundo anotação feita de próprio punho por Kafka, a ação do capítulo I obedecia à seguinte seqüência: *Chegada — Cena com Schwarzer — Com o hospedeiro — Caminho para o castelo — Com o professor — Cansaço — Em casa de Lasemann — Na rua — No trenó de Gerstäcker — Os ajudantes*. A edição crítica respeita essa seqüência, além de restabelecer peculiaridades da pontuação e da ortografia originais.

Embora adotando a maneira brasileira de reproduzir graficamente os diálogos (travessão no lugar de aspas, com abertura de parágrafo para cada fala), a tradução ora apresentada acompanhou de perto o texto alemão, mantendo a fidelidade possível não só à sua letra, mas também à sintaxe personalíssima de Kafka. Nela o léxico pobre sustenta o recorte nítido dos períodos, facilitando o encadeamento sem comentários das cenas justapostas, o que confere à narrativa um tom cinzento e uniforme, tematicamente assinalado pelo tempo quase imóvel e pela paisagem gelada que alterna com os interiores abafados. Em termos gerais não é difícil reconhecer, também aqui, que o fascínio da escrita kafkiana deriva da colisão entre o pormenor realista e a fantasmagoria evocada, lance em que esta assume a credibilidade do real. No conjunto, a trama do romance, movida pelas tentativas sempre frustradas do herói K. para ser acolhido e aceito pela comunidade da aldeia e pelo Castelo — representante de uma autoridade manhosa e arbitrária —, reproduz aquilo que define a essência do universo kafkiano: um mesmo padrão de iniciativas inúteis diante de um superpoder indecifrável, encarnado na burocracia. Se é verdade que Kafka estava disposto a exprimir o que havia de negativo no seu tempo — que também é o nosso — então *O Castelo* é uma prova de que chegou aonde queria.