

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL  
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPEA)  
SUPERINTENDÊNCIA

SUP/IPLAN/220/71

Do: Superintendente do IPLAN

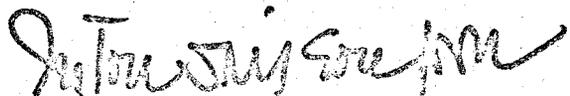
Ao: Sr. Secretário-Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

Assunto: I PND - Relatório nº 18 - HABITAÇÃO

Encaminhamos a V.Sa., duas cópias de texto preliminar sobre o tópico HABITAÇÃO do I PND.

2. Solicitamos que uma das cópias seja encaminhada ao Ex<sup>mo</sup>. Sr. Ministro do Planejamento.
3. O texto que ora encaminhamos corresponde a uma redação preliminar do Dr. Maurício Nogueira, que nos foi encaminhada pelo Dr. Vinicius Fonseca e sobre a qual fizemos algumas modificações e anotações.
4. O trabalho é bastante deficiente, em função da pobreza das informações obtidas do BNH e do Ministério do Interior.
5. Encaminhamos como Anexo o documento encaminhado, informalmente, a este Ministério pelo Presidente do BNH. O documento do MINTER já foi encaminhado como Anexo do nosso Relatório nº 17 (SANEAMENTO).

Cordialmente



ANTONIO NILSON CRAVEIRO HOLANDA  
Superintendente do IPLAN

HABITAÇÃO

AÇÃO DO GOVÉRNO: REALIZAÇÕES PROGRAMADAS

I - Manutenção, no triênio, de ritmo elevado de investimentos no Plano Nacional de Habitação, observadas as peculiaridades regionais e as mudanças provocadas no mercado habitacional, pela própria ação do BNH.

Para atender a êsse objetivo será contratada a construção de até 450 000 unidades habitacionais, no triênio, com a realização de investimentos totais de Cr\$ 17 500 milhões (inclusive participação dos Agentes do Sistema Financeiro de Habitação e dos próprios beneficiários), dos quais cerca de Cr\$ 7 000 milhões serão financiados pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) (\*).

(\*) Dados de documento do MINTER. O documento do BNH prevê as seguintes metas para o "quadriênio":

	Número de Habitações (mil)	Investimentos do BNH (Cr\$ milhões)
Popular	257	2 366
Econômico	221	4 207
Médio	<u>24</u>	<u>678</u>
Subtotal	502	7 251
SBPE	270	890
Área Rural	21	190
RECON	<u>90</u>	<u>1 619</u>
TOTAL GERAL	883	9 950

Para o triênio, os desembolsos previstos para o BNH são de Cr\$ 7 637 milhões. Não há assim grande discrepância com relação a recursos do BNH (Cr\$ 7 637 milhões vs. 7.300 milhões), observando-se, porém, grande divergência no que se refere a unidades habitacionais a serem contratadas (883 mil no quadriênio vs. 450 mil no triênio).

II - Atendimento prioritário das classes populares, traduzido na seguinte distribuição provável, em termos de padrão habitacional, do número de unidades habitacionais a serem construídas com os recursos do Sistema:

<u>Padrão</u>	<u>% do Total Previsto</u>
Popular (famílias de baixas rendas, em especial as de favelas, mocambos, etc.)	43
Econômico (renda mínima familiar de 1,6 salários mínimos)	37
Médio (renda mínima familiar de 5,2 salários mínimos)	15
Elevado	6
TOTAL	100

O Programa prevê que pelo menos 50% das habitações a serem contratadas se destinarão a substituir unidades subnormais, do tipo "favela".

Por outro, prevê-se a seguinte distribuição geográfica do programa, no triênio:

<u>Região</u>	<u>% do Total Previsto</u>
Norte	3
Nordeste	19
Centro-Sul	53
Sul	15
Centro-Oeste	10
TOTAL	100

III - Consolidação do sistema de apoio financeiro às indústrias de materiais de construção (RECON), que serão beneficiadas no triênio com empréstimos do BNH de ordem de Cr\$ 585 milhões (\*).

IV - Conclusão dos programas de habitação de acôrdo com as seguintes definições básicas:

- Manutenção do princípio da correção monetária;
- Estímulo à captação de recursos, notadamente por meio das "Cadernetas de Poupança";
- Aplicação dos recursos obtidos, através do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e da poupança popular, prioritariamente no financiamento da construção e comercialização de habitações, de modo a possibilitar:
  - i) manutenção e expansão da indústria de construção civil;
  - ii) eliminação gradativa do deficit de unidades residenciais;
  - iii) absorção parcial do subemprego e geração de novos empregos na faixa de mão-de-obra não qualificada;
  - iv) melhoria de padrão habitacional, com a eliminação progressiva do congestionamento da habitação e da promiscuidade dos conjuntos tipo favela;
  - v) redução do custo de habitação, através da expansão de oferta e de melhoria de produtividade das indústrias de construção civil (\*\*).

(\*) Dado do BNH.

(\*\*) O texto do Dr. Vinicius inclui ainda o seguinte teórico que su giro seja eliminado.

O equacionamento do problema habitacional leva a considerações de maior amplitude, abrangendo o fenômeno urbano em sua totalidade. Assim, programas de melhoria ou de instalação de equipamentos urbanos são considerados como extensões e apoio dos programas habitacionais.

Isto leva o BNH, como órgão administrador do Plano Nacional de Habitação, a diversificar sua linha de inversões, para atender as necessidades nos campos de:

- i) Saneamento Básico
- ii) Planejamento do Desenvolvimento Urbano.

ANEXO DO RELATÓRIO Nº 18 - HABITAÇÃO

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO

A atuação deste órgão será enfocada sob cinco aspectos:

- I - Estratégia Geral;
- II - Habitação;
- III - Saneamento;
- IV - Materiais de Construção;
- V - Programas Complementares.

I - ESTRATÉGIA GERAL

Desde sua criação o BNH defrontou-se com um leque de problemas exatamente para os quais constituía resposta da Revolução. Esse conjunto de problemas e o que os governos revolucionários viam e visam através da criação e desenvolvimento do BNH, constituem, uns e outros, na sua interação, o cerne da estratégia posta em prática e, hoje, a caminho de suas finalidades maiores.

Sinteticamente tratava-se de enfrentar a realidade de um processo de urbanização, crescente e desordenado, fazendo-o aliar para um desenvolvimento sócio-econômico ordenado.

São pontos básicos da estratégia adotada:

1) criação e implementação do FGTS, possibilitando a eliminação das tensões sociais decorrentes de uma legislação que perdera o sentido, no tempo; e ao mesmo passo possibilitando o surgimento de mecanismo gerador de recursos, em volume compatível com as necessidades de investimentos;

2) reativação do hábito da poupança, inteiramente desgastado pelo processo inflacionário, através da manutenção do valor real dos recursos canalizados;

3) aplicação dos recursos obtidos pela forma descrita, prioritariamente, no financiamento da construção e comercialização de habitações; o que possibilitaria, desde logo:

- a) reativar o setor da construção civil;
- b) reduzir e eventualmente eliminar o deficit habitacional;
- c) absorver parcial e gradativamente o subemprego e gerar novos empregos, na faixa de mão-de-obra não qualificada;
- d) as medidas acima permitiriam iniciar um processo de "feed-back" em relação aos recursos do FGTS, ampliando-os pelo aumento do emprego e, dessa forma, assegurando fundos crescentes para os programas do BNH.

4) o desdobramento das três linhas anteriores conduziria, como conduziu, a atuação do Governo, através do BNH, a duas grandes aberturas:

- a) incrementar sua atuação no campo do financiamento para saneamento - abastecimento d'água e controle da poluição (esgotos sanitários);
- b) financiar as indústrias de materiais de construção (produtoras, distribuidoras, etc.), como suporte indispensável à manutenção da escala em que se desenvolvem as atividades do Banco.

5) desenvolvimento, em paralelo, de um Planejamento para o Desenvolvimento Urbano Local Integrado com recursos provenientes do FIPLAN - Fundo criado para esse fim - com a execução a cargo do

SERFHAU; atingir-se-ia, assim, a necessária racionalidade no equacionamento do Desenvolvimento Urbano, sem olvidar, como vimos, o ataque imediato aos efeitos.

6) criação e implementação de t<sup>o</sup>da uma programação de su porte, pioneira, nos campos da pesquisa e desenvolvimento de novos métodos e materiais, racionalização, treinamento de mão-de-obra, coordenação dimensional de projetos e componentes.

A estratégia descrita aqui de forma sintética encontrou, e ainda encontra, um obstáculo que vem sendo superado: a compatibilização dos instrumentos disponíveis - um banco de depósitos que recebe poupanças populares cuja segurança, liquidez e rentabilidade deve assegurar, ao mesmo tempo que assegura e garante todo um sistema coadjuvante por êle controlado e incentivado, o SBPE - com uma política de investimentos que visa a promoção de habitações, empregos, desenvolvimento urbano, melhores condições de vida.

Afirmemos que a estratégia posta em prática assegurou, em período crucial do combate à inflação, sem comprometimentos orçamen tários, todo um conjunto de realizações que, por seus efeitos dire tos e indiretos, foram componente importante na vitória que a Política Revolucionária vem alcançando nos campos econômico, financeiro e social.

A manutenção, ampliação e aperfeiçoamento das linhas mes tras dessa estratégia é, sem dúvida, a meta para o próximo quadriê nio. Até porque, pelo que ficou exposto, atingimos, no panorama do desenvolvimento urbano, o ponto crítico de maturação dos grandes objetivos, debaixo da experiência adquirida e após a ultrapassagem de alguns deficits de estrutura urbana que, à época, represen tavam pressão incoercível.

O aprimoramento da estratégia impõe-se, em um quadro em que a compatibilização referida já não constitui obstáculo mas rea

lidade, em que a manutenção do ritmo de investimentos nos diversos setores de atividades do BNH é peça importante do combate estrutural à inflação; em que a manutenção de empregos na faixa não qualificada constitui conquista social para contingentes populacionais antes marginalizados; em que a preservação do FGTS e seu crescimento são imperativos ético e econômico; em que a restauração da confiança popular no hábito de poupar fecunda e revigora a capacidade de investir da nação: eis a meta para o quadriênio.

## II - HABITAÇÃO

Dentro da estratégia descrita a atuação do BNH, no quadriênio, se desenvolverá no sentido de manter e acelerar o ritmo global de investimentos no setor habitação, porém, já agora, exercendo, seletivamente, seu poder de indução face a maturação da Política de Desenvolvimento Urbano. Os aspectos regionais específicos, a modificação de estrutura do mercado habitacional pela própria atuação do Banco, são agora, os condicionantes primordiais, afastado o espectro inicial do "deficit" com que se defrontou o Governo, na fase primeira do BNH.

O BNH desenvolve seu trabalho em um campo em que não se possui tradição no País: o do financiamento a prazo longo. Isto só foi e é possível graças à manutenção do valor de seus recursos e dos créditos concedidos. Além disso, tendo que atender a um mercado em que o poder aquisitivo dos adquirentes abrange todos os valores, dos mais reduzidos aos mais elevados, adota o Banco, em seus financiamentos, um sistema de compensações internas, através de uma tabela universal de juros de forma que as faixas de renda mais elevada subsediam o financiamento das de mais baixa renda.

Com base na estratégia e instrumental descritos, a atuação do BNH volta-se para os seguintes objetivos:

1 - a coordenação, orientação normativa e fiscalização específica da política habitacional;

2 - a maior difusão da propriedade residencial e, em especial, o acesso a ela, das classes menos favorecidas;

3 - a melhoria do padrão habitacional e de vizinhança, com eliminação do congestionamento da habitação e da promiscuidade nos conjuntos tipo favela;

4 - a manutenção de mercado para as construtoras, dentro dos diversos programas do BNH, após a reativação, já conseguida, do setor;

5 - a redução do preço da habitação mediante o aumento da oferta sobre a procura local, através da concessão dos financiamentos em níveis adequados, da economia de escala na produção, do aumento da produtividade nas indústrias da construção civil;

6 - a melhoria do status social das famílias, em função das medidas citadas, com reflexos sobre o bem-estar, a produtividade e a atividade econômica dos beneficiados;

7 - a melhor distribuição geográfica dos investimentos, atenuando os desníveis regionais e o ímpeto das correntes migratórias para as megalópolises;

8 - a instituição e manutenção de uma política não paternalista, nos seus campos de atuação;

9 - a manutenção dos investimentos em ritmo adequado até o atendimento da demanda reprimida, e de forma mais atenuada, mas permanente, pela melhoria dos padrões habitacionais, para o atendimento das demandas vegetativa e de reposição;

10 - a manutenção da oferta de emprego, permitindo absorver mão-de-obra não especializada, preparando-a para atividades mais complexas e rendosas;

11 - a criação de pólos de desenvolvimento e de pontos de apoio para que a integração e harmonização do Plano Nacional de Habitação no contexto global do desenvolvimento econômico e social, se faça com o alargamento das fronteiras de urbanização, com a consequente melhoria das condições de vida nas áreas rurais.

Desdobrar-se-á assim a atuação do BNH através dos seguintes Programas (\*):

1 - Inversões no Mercado Habitacional Urbano

1.1 - Popular

Previstos financiamentos que totalizam Cr\$ 2 366 milhões e permitirão construir e comercializar 257 mil habitações para famílias de baixa renda, em especial, as de favelas, mocambos, etc.

1.2 - Econômico

Previstos financiamentos que totalizam Cr\$ 4 207 milhões e permitirão construir e comercializar 221 mil habitações para famílias com renda mínima de 1,6 salários mínimos.

1.3 - Médio

Previstos financiamentos que totalizam Cr\$ 678 milhões e permitirão construir e comercializar 24 mil habitações para famílias com renda mínima de 5,2 salários mínimos.

1.4 - Estímulo ao SBPE

Previstas aplicações de estímulo às entidades do SBPE no valor total de Cr\$ 890 milhões e que adicionados aos recursos captados por essas entidades sob a forma de Cadernetas de Poupança e Letras Imobiliárias permitirão a construção e comercialização de 270 mil habitações destinadas basicamente a famílias da classe média.

(\*) Todos os valores mencionados a partir deste ponto foram calculados considerando-se 1 UPC = Cr\$ 55,08.

## 2 - Inversões no Mercado Habitacional Rural

Previstos financiamentos que totalizam Cr\$ 190 milhões e permitirão construir e comercializar 21 mil habitações para famílias da área rural.

Cabe um parêntesis para acrescentar aos números mencionados a previsão de aplicação de Cr\$ 1 619 milhões no subprograma RECON, destinado basicamente ao financiamento ao consumidor de materiais de construção, com grande poder de interiorização do crédito habitacional, possibilitando a construção de 90 mil habitações.

Em resumo: se acrescentarmos às inversões do BNH, as participações dos Agentes do Sistema Financeiro da Habitação e dos próprios beneficiários, teremos um investimento previsto para o quadriênio, de Cr\$ 25 bilhões permitindo a construção e comercialização de 883 mil residências e a manutenção dos empregos gerados na faixa de mão-de-obra não qualificada.

As aplicações previstas serão feitas levando-se em conta, também, as adaptações e ajustamentos que permitam manter a adequação das condições oferecidas às possibilidades de demanda, sem perder as necessárias características de indução que são o traço marcante do desdobramento da política do Governo neste setor, tendo em vista a pujança do volante econômico-financeiro já existente. A contínua adaptação e controle sensível das mudanças de comportamento do mercado são o elemento primordial que garante a implementação da estratégia governamental no setor.

### III - SANEAMENTO

Desdobrou o BNH a sua atuação, em atendimento à estratégia traçada, para o financiamento do Saneamento Básico (condições infra-estruturais de abastecimento d'água e esgotamento sanitário). Cabe afirmar a complementaridade de tal atuação em relação à pro-

blemática da habitação. A maioria do deficit habitacional estava intimamente ligada ao aspecto qualitativo e à ausência das citadas condições infra-estruturais da habitação. A par disso, esta abertura garantia e garante a possibilidade de diversificação racional das aplicações do Banco dentro do contexto do Desenvolvimento Urbano ordenado, valendo ressaltar, ainda, o importante papel que o regular abastecimento d'água representa para o processo de industrialização, ora em pleno desenvolvimento. Assim, Habitação e Saneamento, ao se interiorizarem, ao lado das demais medidas adotadas pelo Governo, são elementos vigorosos no disciplinamento do processo migratório para as grandes cidades, ao mesmo passo que esteiam a conquista de novas fronteiras de urbanização voltadas para o hinterland brasileiro.

Ao problema do Saneamento Básico, tradicionalmente suprido por verbas orçamentárias escassas, mal distribuídas e nem sempre disponíveis nas épocas desejáveis, contrapôs o Governo, através do BNH, uma solução realista, embasada numa política de tarifação justa e investimentos realizados por via de empréstimos, com a participação dos Estados e Municípios.

Ultrapassado o êxito inicial, representado através dos Cr\$ 680 milhões investidos em 272 cidades de todo o território nacional, beneficiando na primeira etapa 11,0 milhões de habitantes, inicia-se, agora, inserido no contexto estratégico que é o pano de fundo de toda a atuação governamental, a execução do PLANASA - Plano Nacional de Saneamento.

O instrumental montado (Sistema Financeiro do Saneamento), a racionalidade e exequibilidade do Plano calcadas na experiência adquirida, a coparticipação harmônica dos Estados, Municípios e órgãos federais ligados ao problema, permitem prever, dentro de uma programação realista, o atendimento com água potável a 80% da população urbana do País, em um prazo variável de 6 a 10 anos.

Ainda neste setor os recursos para financiamento, do BNH, são o elemento indutor e catalizador de um processo de investimentos sem paralelo.

Lastreia-se o Plano, já iniciado, sob o comando central do BNH, na consideração realista dos seguintes aspectos:

1) Eliminação gradual do deficit e manutenção permanente do equilíbrio atingido entre a oferta e a demanda de serviços no campo do saneamento básico (água e esgoto);

2) garantia prévia das condições de viabilidade do Plano em cada Estado, mediante a definição da demanda de recursos e de serviços e sua evolução no tempo, assim como da oferta de recursos segundo sua origem e distribuição no tempo;

3) instituição de uma política tarifária realista, de acordo com as possibilidades dos consumidores e com a demanda de recursos e serviços;

4) redução dos custos em função de uma economia de escala e de uma programação racional;

5) viabilidade de todos os projetos, no âmbito do Estado, mesmo dos municípios mais pobres, pela compensação interna propiciada no âmbito da companhia concessionária estadual;

6) instituição de uma política de redução de custos operacionais com reflexos diretos no esquema tarifário;

7) adaptação das regras e orientações gerais às características locais, sem perda da eficiência e garantindo a linha mestra do plano.

Dentro deste planejamento serão aplicados pelo BNH, quadriênio Cr\$ 1 674 milhões para a implantação, ampliação e melhoria de Sistemas de abastecimento que beneficiarão de imediato 12,5 milhões de pessoas em 1 050 municípios, elevando assim o número de habitantes beneficiados, a 41 milhões em 1 350 municípios e elevando ao fim do quadriênio a percentagem da população urbana abastecida a 67,5%.

No que respeita ao contrôlo de poluição das águas (bacias fluviais, baías, praias) cumpre aduzir que volta-se o Governo, realisticamente para uma política de eliminação racional de causas, buscando efetivamente o contrôlo da poluição, ao invés do puro e simples incentivo à construção de rês de esgotamento sanitário. Inserido no Sistema Financeiro do Saneamento e sob esta ótica pioneira, o setor receberá empréstimos do BNH, no quadriênio, previstos em cerca de Cr\$ 390 milhões beneficiando 14,3 milhões de habitantes em 85 municípios e elevando a taxa de atendimento da população urbana com este benefício a 23,6%.

Os recursos do BNH adicionados aos dos Estados e Municípios e aos provenientes de empréstimos externos destinados ao setor para aplicação através do Banco, permitirão realizar investimentos em água e esgotos, que, prevê-se ascendam a Cr\$ 4 117 milhões no quadriênio, permitindo, já neste período, a solução permanente do problema, para vários Estados da Federação.

#### IV - MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO

Busca o BNH no setor, coerente com a estratégia traçada, incentivar, através de programas específicos, a produção, transporte, armazenamento e comercialização dos materiais de construção. Convém notar que os efeitos dessa atuação transcendem o puro campo habitacional, de vez que, suplementando a atuação de outros agentes financiadores e incentivadores visa-se o equilíbrio entre a oferta e a demanda, e a redução de preços pelo incremento e racionalização das atividades citadas, colaborando para dinamizar todo um setor industrial, básico para expansão dos demais.

A atuação faz-se através, basicamente, de:

1) Financiamento ou refinanciamento do consumidor de materiais de construção (RECON) - já referido no capítulo Habitação.

2) Financiamento ou refinanciamento do capital de giro das empresas do setor (REGIR).

3) Financiamento ou refinanciamento do investimento no ativo fixo das empresas do setor (REINVEST).

Prevê-se, para o quadriênio, a aplicação de Cr\$ 2 413 milhões permitindo o necessário suporte à continuação do desenvolvimento racional das atividades de construção civil, seja no setor habitacional, seja no de engenharia sanitária, seja nos demais setores beneficiados indiretamente.

Esta aplicação que, adicionada à dos agentes e beneficiários, proporcionará investimentos, no quadriênio, da ordem de Cr\$ 4 480 milhões insere-se, assim, como indispensável coadjuvante da estratégia em desenvolvimento.

#### V - PROGRAMAS COMPLEMENTARES

Entre os programas complementares avulta o relativo ao Desenvolvimento Urbano Local Integrado que, através do FIPLAN, aplicará, no quadriênio, Cr\$ 91 milhões beneficiando diversos municípios e permitindo o desdobramento racional do conjunto de ações já em execução pelo Governo.

Os demais programas complementares, abrangendo os investimentos a serem realizados e incrementados no âmbito da pesquisa, treinamento, racionalização dão o indispensável suporte ao desenvolvimento das múltiplas atividades coordenadas, integradas e voltadas para a estratégia posta em prática pelo Governo, para o desenvolvimento harmônico do processo de urbanização brasileiro. Está prevista a aplicação de Cr\$ 120 milhões nestes programas complementares, no quadriênio.

Em Cr\$ 1 000 000,00

DISCRIMINAÇÃO	SALDO EM 31.12.70	1971			1972			1973			1974		
		Des.	Rec.	Saldo em 31.12.71	Des.	Rec.	Saldo em 31.12.72	Des.	Rec.	Saldo em 31.12.73	Des.	Rec.	Saldo em 31.12.74
BNH	7 377	2 855	587	9 645	3 105	752	11 998	3 367	780	14 585	3 587	898	17 274
Habitação	6 987	2 313	550	8 750	2 457	645	10 562	2 539	647	12 454	2 641	713	14 382
Saneamento	217	304	11	510	429	34	905	608	44	1 469	723	66	2 126
Mat. Constr.	136	209	22	323	192	68	447	193	82	558	200	110	648
Outros	37	29	4	62	27	5	84	27	7	104	23	9	118

Notas: 1) Valores estimados, sujeitos à modificações.

2) 1 UPC = Cr\$ 55,08

