

Efeitos do aumento do crédito na produção imobiliária residencial da cidade de São Paulo – período 2005 a 2012

Effects of increased credit in housing real estate production in the city of São Paulo - period 2005-2012

Luciano G. Braga de Lima*

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar os efeitos da política de crédito imobiliário do governo federal a partir do ano de 2005 na produção imobiliária residencial em São Paulo, os custos dos imóveis e a parcela da população que pode ter acesso ao crédito para comprá-los. Essa análise será baseada em dados estatísticos de crescimento populacional do IBGE, da evolução do déficit habitacional segundo o Ministério das Cidades, da demanda habitacional segundo pesquisa da Caixa Econômica Federal, índices de custo dos imóveis a venda da Fipe-Zap, dados de crédito imobiliário da Abecip e de órgãos de atuação setorial. Esses fatores indicam a expansão da população atendida pelo crédito imobiliário, mas essa expansão levou ao aumento expressivo dos preços dos imóveis novos e do custo da terra urbanizada, o que paradoxalmente faz com que uma parcela expressiva da população tenha dificuldades de elegibilidade a receber crédito imobiliário pela defasagem entre a renda e o custo dos imóveis.

Palavras-chave: Crédito. Habitação. Políticas Públicas.

Abstract

This article aims to analyze the effects of mortgage policy promoted by Brazil's federal government from the year 2005 on residential development production in São Paulo, about real estate costs and the share of population which can have access to mortgages to buy them. This analysis will be based in statistical data of population growth provided by IBGE, the evolution of the housing deficit according to the Ministry of Cities, the housing demand according to research from Caixa Economica Federal, cost indexes of real estate for sale by Fipe-Zap, data of mortgage from Abecip and sectoral entities acting as SECOVI. These factors indicate the expansion of population served by mortgage, but the increased availability of credit led to a significant increase in property prices and urbanized land, which paradoxically produces exactly the opposite effect for a significant portion of the population, the difficulty of eligibility to receive the mortgage because the gap between income and cost of real estate.

Keywords: Credit. Housing. Public Policies.

* Luciano Braga de Lima é arquiteto e urbanista formado pela FAUUSP em 2000, pós-graduado em tecnologia de edificações pela Escola Politécnica da USP em 2008 e mestrando em arquitetura na área de projeto da FAUUSP desde 2012.

1. As características especiais da habitação como mercadoria

Antes de entrar definitivamente no assunto deste artigo, é importante apresentar algumas considerações básicas sobre as condições específicas do imóvel como mercadoria, porque, ao contrário dos mercados de bens de consumo em geral, o mercado imobiliário não responde de modo linear à simples relação entre oferta e procura para definição dos seus preços. David Harvey listou os principais aspectos que tornam esse mercado especial do ponto de vista da atribuição de valores de uso e valores de troca¹, aqui organizados de modo ligeiramente diferente para destacar os pontos mais importantes para esse artigo (HARVEY, 1980, p. 131-166):

- a. Localização absoluta – os imóveis estão fixos em uma localidade e não podem ser deslocados livremente pelo espaço.
- b. O solo e suas benfeitorias são mercadorias das quais ninguém pode dispensar o uso. Não é possível existir, trabalhar ou habitar sem ocupar espaço.
- c. Imóveis trocam de propriedade com relativa

pouca frequência e são bens com vida útil muito longa. Essa característica também pode ser vista em alguns outros mercados, mas a relação entre o número de trocas de propriedade e a vida útil dos imóveis é particularmente baixa. Isto é, imóveis assumem a forma de mercadoria de modo razoavelmente espaçado. Contudo, em algumas parcelas do mercado imobiliário os imóveis assumem a forma de mercadoria com muito mais frequência, como é o caso dos imóveis para aluguel.

d. O uso de um imóvel normalmente se estende por um longo período de tempo e abrange uma grande quantidade de atividades não excludentes para o usuário (abrigo, uso exclusivo, privacidade, localização acessível, vizinhança, trabalho, fonte de renda, etc.). A troca no mercado, por outro lado, ocorre num momento específico de tempo, que requer um grande desembolso, justificado por todos os valores de uso que o bem possui.

Harvey aborda o solo urbano como objeto de estudo, mas suas conclusões estão intrinsicamente ligadas à produção e venda de imóveis, que podem ser identificados como parte das possíveis benfeitorias. Tais características restringem as possibilidades de escolha dos usuários e criam a necessi-

1. Harvey se baseia no conceito marxista de valor de uso e valor de troca, presente nos capítulos iniciais de O Capital e no livro Uma Contribuição à Crítica da Economia Política. No mesmo texto Harvey explica que esses conceitos já haviam sido mencionados por Adam Smith e David Ricardo, além de ser objeto de análise de diversos economistas do século XIX. Contudo a contribuição de Marx ao tema foi entender a característica dialética entre os dois valores (a possibilidade de um mesmo objeto ter simultaneamente valor de uso e valor de troca) e ao relacioná-las por meio do trabalho socialmente necessário para criar objetos na natureza com valores de troca (HARVEY, 1980, p. 132-133)

dade de financiamentos bancários para aquisição de imóveis, pois seu preço é normalmente muitas vezes maior que o poder de compra da maioria da população. A indústria da construção civil, na qual se insere a produção de imóveis para o mercado imobiliário, é de base fundiária, isto é, para cada novo empreendimento ela precisa adquirir um terreno no qual serão instalados todos os equipamentos necessários para a produção do edifício. Em outras palavras, a indústria deve ser reconstruída em cada projeto. Ao contrário de uma indústria de bens de consumo convencional, que adquire o terreno para construção da sua fábrica apenas uma vez e, após a construção da infraestrutura e aquisição do maquinário, produz por meio da transformação da matéria-prima ou montagem de componentes que passam por uma estrutura fixa, diluindo dessa forma os custos da terra e da própria indústria ao longo do tempo de produção.

Além disso, a propriedade do solo urbano está fragmentada em pequenos lotes, o que exige negociações com diversos interessados para composição de áreas rentáveis para a incorporação. Os proprietários dos terrenos normalmente buscam apropriar parte do lucro esperado pelo incorporador, o que implica no aumento do preço da terra. Essa tendência é tão mais evidente quanto mais uma localidade é provida de infraestrutura e serviços e na medida em que escasseiam as áreas adequadas para exploração comercial, segundo critérios como localização, topografia, insolação, etc.(FONSECA, 2000).

Dessa forma, o preço da terra e dos imóveis assume uma condição dialética em que o aumento do custo do solo gera o aumento do preço dos imóveis, mas o preço dos imóveis também leva ao aumento do custo da terra urbanizada.

Tal situação é potencializada pelo fato de que os imóveis têm importância como investimento além do seu uso imediato como moradia. Períodos de aumento dos preços de venda dos imóveis em vez de desestimularem a compra causam justamente o efeito contrário, o que alimenta a própria valorização dos imóveis. Sobre o custo do solo urbano e dos imóveis e a importância do crédito imobiliário, os arquitetos Josep Montaner e Zaïda Muxi fizeram uma importante consideração em seu recente livro *Arquitectura y Política* que ajuda a esclarecer o verdadeiro caráter da questão:

... não é a quantidade e sim a qualidade – instalações, centralidade, serviços – o que dá preço ao solo, enquanto o preço da habitação é fixado pelo mercado em função do máximo endividamento possível das famílias. (MONTANER/MUXI, 2011, p. 171)

Montaner e Muxi analisam a situação da produção imobiliária na Espanha, mas suas conclusões são perfeitamente aplicáveis ao caso brasileiro. Segundo sua análise, o preço dos imóveis como mercadoria é determinado não pelos custos reais da produção, mas pelo intervalo entre o máximo que o público alvo de um determinado mercado

pode pagar assumindo uma dívida financiada a longo prazo (no caso brasileiro esse prazo atualmente é de 35 anos) e o máximo que os investidores estejam dispostos a pagar segundo sua expectativa de obtenção de lucro em comparação com rendimentos em outras aplicações disponíveis no mercado.

1. Demanda e déficit habitacionais

Como dito anteriormente, o solo e consequentemente todo espaço construído comercializável são mercadorias especiais e, portanto, têm um comportamento diferente dos demais bens de consumo. Ainda assim, é inegável que há uma relação entre oferta e procura na composição dos seus custos e na determinação das características do que é produzido em seu âmbito, o que torna importante avaliarmos algumas características definidoras das demandas antes de falarmos da oferta.

Em primeiro lugar, é preciso diferenciar dois conceitos fundamentais que estão relacionados com a procura por moradia: a demanda habitacional e o déficit habitacional. Basicamente a demanda pode ser compreendida como o conjunto de pessoas que pretendem formar um novo domicílio, em qualquer arranjo familiar (seja uma pessoa solteira, um casal unido pelo casamento ou qualquer outra hipótese) ou que precisem substituir um domicílio inadequado, seja por suas características construtivas ou por obsolescência. Já o

déficit habitacional compreende a diferença entre essa demanda e a quantidade de domicílios ofertados pelo mercado ou pelo estado. A demanda habitacional ocorre continuamente em todas as classes sociais, independentemente da ação dos produtores imobiliários privados ou do governo e decorre principalmente de fatores demográficos. O déficit é resultado das deficiências das ações dos agentes produtores de habitação, privados ou estatais, e varia dramaticamente conforme a faixa de renda considerada.

Sobre o déficit habitacional há diversos estudos e dados, como o que foi desenvolvido pela Fundação João Pinheiro com base nos dados da Pnad (Pesquisa Nacional de Domicílios, realizada anualmente pelo IBGE) e foi utilizado pelo Ministério das Cidades como referência para o desenvolvimento do PNH (Plano Nacional de Habitação) ou o trabalho da Fundação Getúlio Vargas para o Sinduscon (Sindicato da Construção Civil). Os dois trabalhos se utilizam basicamente da mesma metodologia e têm resultados semelhantes. Sobre a demanda habitacional há relativamente poucas referências, em especial quando ela se refere à produção do mercado imobiliário em geral e não especificamente à produção de interesse social. O professor João Meyer desenvolveu em sua tese de doutorado (MEYER, 2008) um longo estudo a respeito dos conceitos teóricos a se considerar no dimensionamento da demanda por habitação do ponto de vista do empreendedor imobiliário. Já a Caixa Econômica Federal dimensionou a demanda habi-

2. O estudo completo pode ser obtido na internet no sítio: http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/documentos_gerais/demanda_habitacional.pdf

tacional em todos os estados e principais cidades brasileiras a partir dos dados da Pnad. Essa análise foi dividida em Demanda Habitacional Demográfica (DHDE) e Demanda Habitacional Domiciliar (DHDO)². A figura 1 lista os fatores estatísticos considerados para definição e dimensionamento da demanda e do déficit habitacional, segundo as metodologias da Caixa Econômica Federal e da Fundação João Pinheiro, respectivamente.

características do ciclo de vida e a transição da adolescência para a vida adulta, os padrões de nupcialidade e idade média ao casar, a formação de novos arranjos domiciliares e a distribuição das taxas de chefia (CAIXA, 2011; MEYER, 2008). Essa consideração é fundamental porque permite identificar que a formação de domicílios se dá apenas entre a população adulta e idosa e quanto maior for a participação dessas faixas etárias na população geral maior será a demanda por novas habitações. Portanto, a simples variação populacional num determinado período não pode ser utilizada diretamente como parâmetro nessa avaliação. E, mesmo considerando os dados básicos acima, ainda é possível ter abordagens diferentes sobre o tema, conforme João Meyer apresenta em sua tese de doutorado (MEYER, 2008, p.33-37), pois a demanda pode ser compreendida pelo seu caráter econômico, isto é, quando a necessidade é acompanhada pelo poder de compra e, portanto, é passível de ser atendida pelo mercado formal, ou pelo seu caráter demográfico e potencial, que abrange toda a população que necessita ou que poderia formar um novo domicílio, com condições ou não de fazê-lo dentro do mercado formal. O estudo da Caixa Econômica considera essa demanda potencial, mas apresenta os números completos desagregados por faixa de renda e por município apenas para o ano de 2009 e somente para a demanda demográfica (DHDE). A série histórica de 2001 a 2009 está disponível apenas para o estado de São Paulo, não para a região metropolitana

Figura 1 – Fatores de determinação e dimensionamento da demanda e do déficit habitacionais. Fontes: CAIXA, 2011 para a demanda habitacional e BRASIL, 2011 para o déficit habitacional.

A velocidade da geração da demanda é influenciada por fatores culturais e sociais, como as

DEMANDA HABITACIONAL		DÉFICIT HABITACIONAL	
DHDE (Demanda Habitacional Demográfica)	Ciclo de vida e transição da adolescência para a vida adulta	Déficit	Habitações precárias (rústicas ou improvisadas)
	Padrões de nupcialidade e idade média ao casar		Coabitação familiar involuntária
	Formação de novos arranjos domiciliares e distribuição das taxas de chefia por faixa etária		Ônus excessivo com o aluguel
DHDE (Demanda Habitacional Domiciliar)	Moradias precárias (improvisadas, cômodos sem banheiro ou vaso sanitário)	Inadequação de domicílios (não computada no déficit habitacional)	Adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios
			Carência de infraestrutura (falta de energia elétrica, água, esgoto ou coleta de lixo)
			Inadequação fundiária urbana
			Inexistência de banheiro domiciliar exclusivo
			Cobertura inadequada

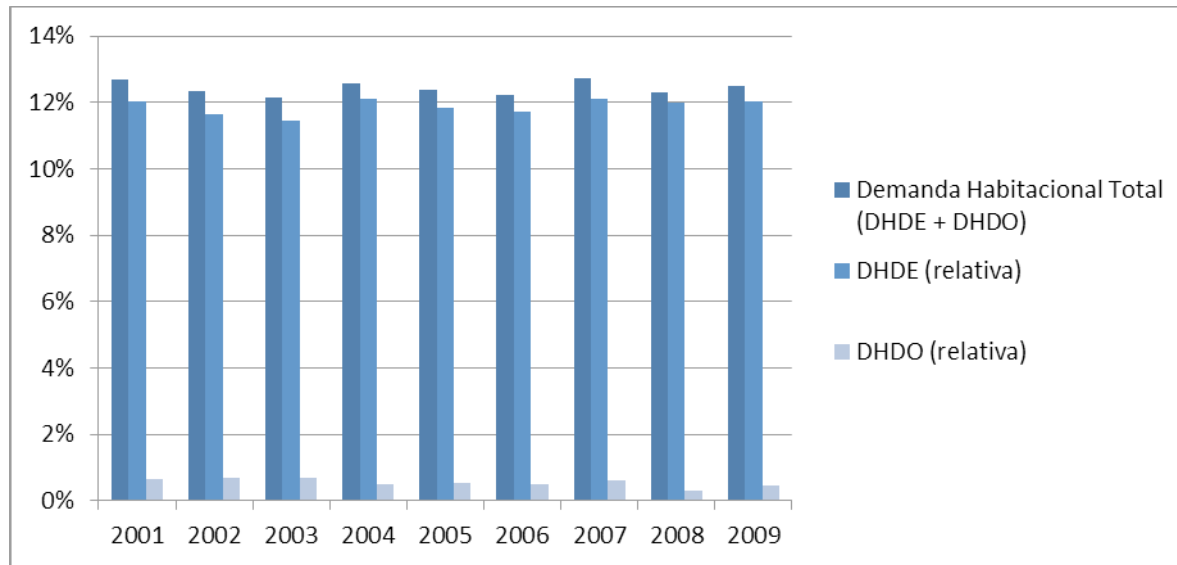


Figura 2 – Demanda Habitacional relativa no Estado de São Paulo – série histórica. (Fonte: CAIXA, 2011 p. 120, elaborado a partir de dados do Pnad)

3. Os dados utilizados tanto pela Caixa para determinação da demanda quanto pela Fundação João Pinheiro para o déficit provém da mesma pesquisa Pnad e são correlatos. Como é possível ver na figura 4 deste artigo, a proporção entre os déficits do estado de São Paulo e da Região Metropolitana de São Paulo permanecem praticamente inalterados ao longo da década, o que permite inferir que a proporção da demanda teórica para as duas regiões também tenham tido esse comportamento.

da capital, e inclui a demanda domiciliar (DHDO). A figura 2 mostra a relação entre o número de habitações demandadas por condição (demográfica ou domiciliar) e o número total de domicílios do estado, enquanto a figura 3 apresenta o número estático no ano de 2009, considerando apenas a demanda demográfica para o estado, a região metropolitana e a cidade de São Paulo.

Apesar de não estarem disponíveis dados completos sobre o índice para a cidade de São Paulo e sua Região Metropolitana, é possível deduzir que os índices de demanda habitacional potencial permaneceram relativamente estáveis durante toda a década passada³, não havendo variação significativa no período entre os anos de 2005 e 2012 que justificasse uma alta da procura efetiva por imóveis por esse motivo. Com a análise dos

números estáticos de 2009 percebe-se que a demanda habitacional absoluta das faixas de renda até cinco salários mínimos é praticamente igual à demanda da faixa de renda familiar acima de dez salários mínimos (229,7 mil contra 232,7 mil, respectivamente). Isso ocorre em parte porque, segundo a metodologia adotada pela Caixa, são considerados como possíveis demandantes por moradia aquelas pessoas que coabitam uma residência, mas possuem condições sócio-econômicas para formar um novo domicílio, o que naturalmente ocorre em maior quantidade nas faixas de renda mais elevadas (CAIXA, 2011, p. 27).

Quanto ao déficit habitacional, o último dado disponível publicado pela Fundação João Pinheiro em parceria com o Ministério das Cidades refere-se ao ano de 2008. Naquele ano, o déficit habitacional total no Brasil era de 5,546 milhões de domicílios, o que representou uma redução em comparação ao ano de 2007, quando o déficit foi estimado em 5,989 milhões de domicílios. Em termos relativos ao número total de domicílios particulares, o déficit diminuiu de 10,7% em 2007 para 9,6% em 2008.

Vale lembrar que a metodologia de cálculo do déficit foi alterada a partir de 2007, com a inclusão de novas perguntas ao questionário do Pnad que permitiram calcular no déficit apenas as famílias conviventes que efetivamente tinham intenção de formar um novo domicílio e não mais a totalidade delas, bem como com a inclusão no déficit das

Município	DHDE	DHDE até 3 SM	DHDE 3 a 5 SM	DHDE 5 A 10 SM	DHDE >10 SM	Nº de domicílios particulares
Estado SP	1.088.254	206.257	201.750	305.429	374.819	8.735.116
RMSP	638.718	116.316	113.407	176.258	232.735	5.017.965
São Paulo	398.161	67.757	65.640	106.703	158.061	2.998.445

Figura 3 – Demanda habitacional demográfica absoluta no município e na região metropolitana de São Paulo por faixa de renda – ano base 2009 (Fonte: CAIXA, 2011 p. 162-165, elaborado a partir de dados do PNAD)

famílias em condição de adensamento excessivo em domicílios alugados, que até então eram considerados apenas no cálculo de domicílios inadequados. Por esse motivo, para permitir a comparação com números das pesquisas anteriores, a Fundação João Pinheiro fez duas séries históricas. A primeira, revisando os números das pesquisas anteriores a 2007 e inferindo a partir dos dados estatísticos disponíveis os valores do déficit daqueles anos segundo os critérios da nova metodologia. A segunda foi manter a mesma metodologia antiga para os dados dos anos de 2007 e 2008, para efeito de comparação. Na figura 4 e na figura 5 foi adotada a primeira série histórica, com números anteriores a 2007 ajustados segundo a nova metodologia.

habitacional. O déficit está praticamente inteiramente concentrado nas faixas de renda de até seis salários mínimos, que corresponde a 97,2% do déficit total na região metropolitana de São Paulo, em especial para a faixa de renda de até três salários mínimos, que contribui com 84,2 % do déficit habitacional nessa região (figura 6).

A ausência de dados sobre os anos posteriores ao biênio 2008/2009⁴ compromete a avaliação do impacto da dinâmica do mercado imobiliário sobre o déficit e a sua relação entre a produção e a demanda. Mas a comparação dos dados disponíveis demonstra que a produção formal de moradias no âmbito do mercado imobiliário no período analisado tende a atender à demanda das faixas de renda acima de seis salários mínimos, mais especialmente às faixas de renda acima de dez salários mínimos, enquanto a demanda da população das faixas de renda abaixo de seis salários mínimos, especialmente a que se encontra abaixo de três salários mínimos, não é atendida de modo adequado nem pela produção privada nem pelo Estado.

A próxima seção deste trabalho avalia historicamente as políticas governamentais para habitação e, uma vez que o objetivo declarado dessas políticas é sanar o déficit habitacional, serão adotados como referência o conceito e os dados do déficit habitacional. Na seção seguinte, que visa reconhecer se o comportamento dos preços dos imóveis é coerente com a procura por imóveis, serão adotados como referência os números da demanda habitacional.

	DÉFICIT HABITACIONAL					RELATIVO AOS DOMICÍLIOS PARTICULARES (%)				
	2000	2005	2006	2007	2008	2000	2005	2006	2007	2008
Brasil	5.875.426	6.307.253	6.262.203	5.989.064	5.546.310	13,1	11,9	11,6	10,7	9,6
São Paulo (estado)	854.923	1.274.245	1.212.728	1.168.286	1.060.499	8,3	10,7	9,9	9,4	8,2
RMSP	430.104	648.620	627.260	607.374	510.326	8,6	11,4	10,8	10,3	8,2

Figura 4 – Déficit habitacional total e relativo ao total de domicílios particulares permanentes – série histórica para os anos de 2000 e de 2005 a 2008. Fonte: Fundação João Pinheiro e Ministério das Cidades, a partir de dados do Pnad 2007 e 2008.

Quando se considera a distribuição do déficit habitacional segundo as faixas de renda percebem-se a grande diferença em relação à demanda

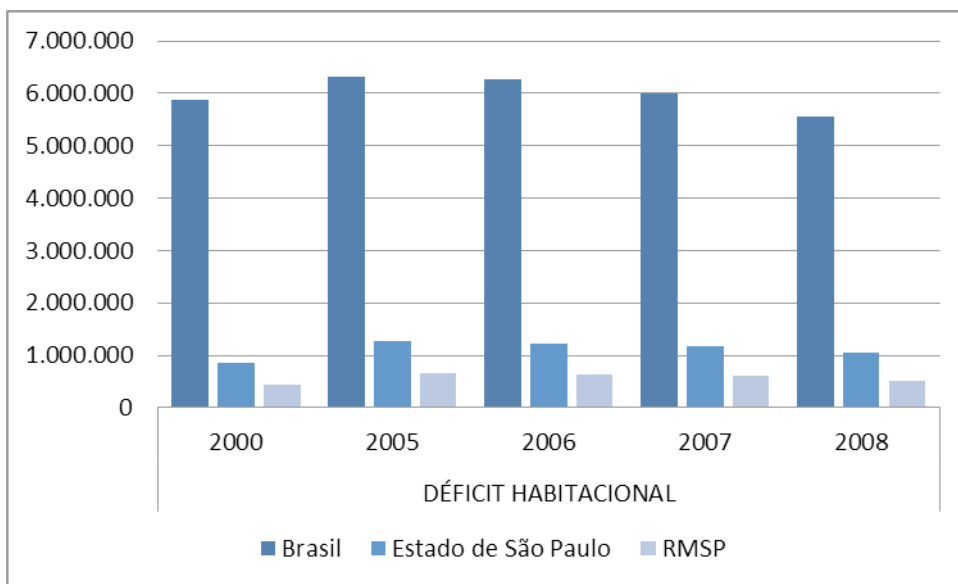


Figura 5 – Déficit habitacional total – série histórica para os anos de 2000 e de 2005 a 2008. Fonte: Fundação João Pinheiro e Ministério das Cidades.

ção nos últimos 50 anos. Esse modelo tenta dar conta de resolver um déficit habitacional da ordem de 5,5 milhões de habitações, 89,6% delas faltam à população cuja renda familiar se encontra entre 0 a 3 salários mínimos, segundo os dados mais recentes divulgados pelo Ministério das Cidades⁵, organizados pela Fundação João Pinheiro com base na Pnad do ano de 2008.

A primeira política governamental de larga escala para habitação no Brasil foi a criação, em 1964, do Sistema Financeiro da Habitação. Com enfoque primordialmente financeiro, essa política era comandada pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). João Meyer divide o período de atuação do BNH em três fases históricas:

- Fase 1 - 1964 a 1982 – Formação, Consolidação e Crescimento
- Fase 2 – 1983 a 2005 – Desestruturação, crise e reestruturação da política habitacional
- Fase 3 – Reestruturação e recuperação – desde 2005 (MEYER, 2013)

A análise histórica completa do SFH não é o objetivo deste artigo, mas vale ressaltar que no perí-

2. Políticas de financiamento como políticas habitacionais

O acesso à moradia no Brasil está em grande medida vinculado à possibilidade de aquisição de um bem, a compra da casa própria. A aquisição de um imóvel é um objetivo de vida de grande parte da população e a criação de programas que, ao menos em tese, tornem viável à população de baixa renda o acesso à casa própria se transformou no mote de todas as políticas públicas de habita-

4. A Fundação Getúlio Vargas recentemente realizou um novo estudo com dados da Pnad de 2011 publicado parcialmente por órgão de imprensa segundo a qual o déficit habitacional no Brasil teria tido uma forte redução em relação ao ano de 2009, passando de 5,808 milhões

para 3,352 milhões de unidades habitacionais. No entanto, como não foi divulgada a pesquisa completa com dados desagregados, não foi possível utilizá-la neste artigo.

5. Fonte: BRASIL, Déficit Habitacional no Brasil 2008, Brasília: Ministério das Cidades e Fundação João Pinheiro, 2011.

	até 3 SM	de 3 a 6 SM	de 6 a 10 SM	mais de 10 SM
Brasil	89,6	8,2	1,6	0,6
São Paulo - estado	84,5	12,6	2,3	0,6
RMSP	84,2	13,0	2,2	0,6

Figura 6 – Déficit habitacional relativo por faixa de renda em 2008. Fonte: Fundação João Pinheiro e Ministério das Cidades, a partir de dados do Pnad 2008.

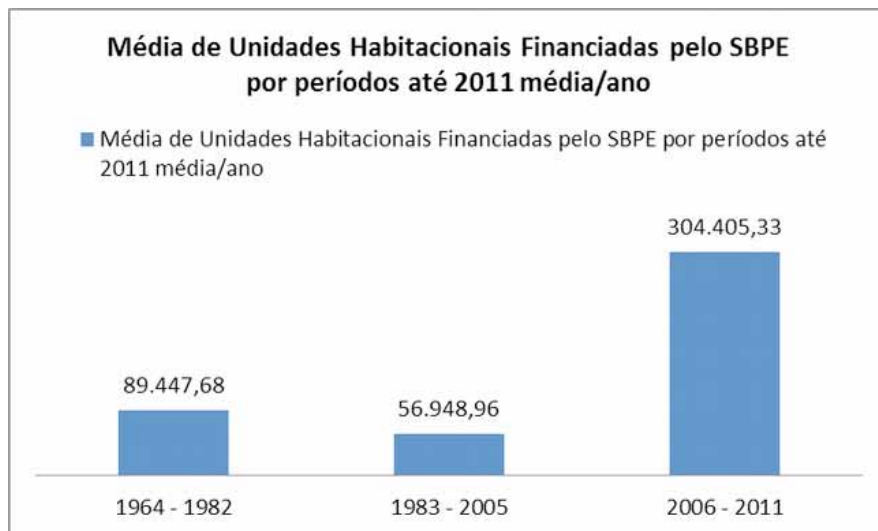


Figura 7 – Médias de unidades habitacionais financiadas no Brasil com recursos do SBPE segundo periodização histórica proposta por João Meyer

6. Números extraídos do artigo do prof. João Meyer (MEYER, 2013). Em termos relativos, do total de unidades financiadas desde o surgimento do SFH até 2011, 35% dos financiamentos correspondem à primeira fase 1, 27% à segunda fase 2 e 38% à terceira.

7. O Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) foi criado para cobrir a diferença entre as prestações, que eram corrigidas anualmente na mesma proporção que os salários, e o saldo devedor, que era reajustado trimestralmente

segundo a inflação. Como o saldo aumentava mais rápido que a prestação, o prazo de amortização era estendido e o fundo quitava a dívida do mutuário quando o prazo excedesse 50% do contrato original. A hiperinflação da década de 1980 levou à quebra do sistema e, após o fechamento do BNH, os bancos puderam usar os créditos desse período como cumprimento da exigibilidade de destinação de 65% dos recursos obtidos via poupança para o crédito habitacional até o ano de 2002.

odo de 26 anos entre 1983 e 2005 foram financiadas 1.309.826 unidades habitacionais, enquanto nos seis anos entre 2006 e 2011 foram financiadas cerca de 500 mil moradias a mais, num total de 1.826.432⁶. No período correspondente à primeira fase, que durou 19 anos, foram financiadas 1.699.506 moradias. A figura 7 mostra como houve um aumento expressivo no número de unidades financiadas pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) nos últimos anos em comparação com o período imediatamente anterior. O número médio de unidades financiadas por ano quintuplicou.

O aumento expressivo do número de unidades financiadas é resultado direto da ação do governo federal que, a partir de julho de 2002 voltou a exigir que 65% dos recursos obtidos pelos depósitos na poupança fossem destinados ao financiamento

imobiliário. Essa exigência havia deixado de ocorrer na prática após o fechamento do BNH em 1986, quando o governo passou a aceitar que os créditos do FCVS (Fundo de Compensação de Variações Salariais)⁷ das instituições financeiras fosse utilizado para cumprimento da exigibilidade de crédito. Essa retomada ocorreu de modo paulatino, crescendo inicialmente 1% ao mês e depois 2% ao mês a partir de março de 2004, atingindo finalmente a taxa de 65% dos depósitos em caderneta de poupança em fevereiro de 2006 (LUNDBERG, 2011, p. 18-19). Outro marco regulatório fundamental foi o estabelecimento em 1997 do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), que criou novos mecanismos de obtenção de recursos para financiamento e, principalmente, reduziu os riscos para as instituições financeiras ao instituir a alienação fiduciária, segundo a qual o bem permanece em nome da instituição de crédito até que a dívida seja quitada.

Mas, historicamente, o problema fundamental dessa política habitacional baseada na compra da casa própria é que grande parte da população brasileira simplesmente não tem ou não consegue comprovar renda suficiente para financiar a compra de um imóvel. Essa contradição básica foi apontada por diversos críticos desde os primeiros anos de funcionamento do Sistema Financeiro da Habitação e reconhecida até mesmo pelo próprio BNH (BOLLAFI, 1979, p. 40 e BRUNA, 2002, p. 117, SCHOR, 1997 e 1998). Marta Farah demonstrou como o financiamento do BNH além de não atingir o extrato da população

que mais precisaria, acabou por atender apenas uma parcela minoritária da produção de moradias no período:

Entre 1964 e 1986, período marcado pela ação do Banco Nacional da Habitação (BNH), cerca de 4.300.000 habitações foram financiadas pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH), as quais representam aproximadamente 28% da produção habitacional no período (considerando-se, inclusive, a autoconstrução e os barracos em favelas) (FARAH, 1996, p. 54).

Essa condição não foi essencialmente alterada hoje, e pode ser criticada por ter uma visão pouco habitacional excessivamente setorial e econômica, na medida em que não considera aspectos básicos de qualidade, como a industrialização da construção ou a promoção do adensamento populacional de modo urbanisticamente adequado, sem periferização da população de baixa renda em localidades com baixa disponibilidade de infraestrutura.

O Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), lançado pelo governo federal em julho de 2009 segue basicamente na mesma direção. Sua criação ocorreu no bojo das ações governamentais anticíclicas, em resposta à crise econômica de 2008, como forma de manter ativa a indústria da construção civil. Mas incorpora alguns aspectos que corrigem em parte as distorções do SFH. Em primeiro lugar, procura vincular a produção dos imóveis ao déficit habitacional, ainda que seja o déficit estático do ano

de 2008 e não de modo totalmente linear, uma vez que a participação relativa das populações de mais baixa renda no déficit é maior do que a participação relativa dos imóveis direcionados a elas no total a ser produzido pelo programa. Além disso, vincula os financiamentos ou subsídios ao usuário e não mais ao imóvel, dificultando que o imóvel comprado no programa seja revendido e utilizado pela população de faixas de renda acima daquela para a qual se destinava. Especialmente, cria uma linha de crédito para a população de renda média baixa, entre 3 e 6 salários mínimos, que não era atendida pelo mercado formal, mas que normalmente ficava excluída dos programas oficiais.

No entanto, ao não ter grandes exigências e incentivos para que a localização dos imóveis esteja conectada com as redes de transporte, serviço e emprego das cidades e, paralelamente, restringir o custo máximo de venda a valores que são relativamente baixos em comparação com a prática do mercado, em especial nas regiões metropolitanas, o programa acaba incentivando a implantação de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas e pouco dotadas de infraestrutura.

Dados obtidos pelo autor via lei de acesso à informação mostram que até dezembro de 2012 foram contratadas 116.700 unidades habitacionais pelo programa na região metropolitana de São Paulo, sendo 44.438 delas na cidade de São Paulo. Esses números equivalem respectivamente a 5,7% e 2,2% do total de unidades residenciais

contratadas pelo MCMV em todo o Brasil, que até aquela data era de 2.062.485 unidades habitacionais. Essa participação é inferior à participação da Grande São Paulo no déficit habitacional, que segundo os dados de 2008, equivalia a 9,2% do total nacional. Por razões metodológicas, não estão disponíveis dados do déficit na cidade de São Paulo na pesquisa do Ministério das Cidades. Recentemente o IPEA publicou uma nota técnica⁸ na qual estimava o déficit habitacional brasileiro para os anos de 2009 e 2011 utilizando a mesma metodologia do Ministério das Cidades e a base do Pnad, mas que apresenta apenas os dados nacionais agregados. Mas a mesma publicação também apresentou outra estimativa, baseada nos dados do Censo Demográfico de 2010⁹. Segundo esse cálculo, o déficit habitacional seria sensivelmente maior, da ordem de 6,645 milhões de domicílios (contra 5,546 milhões no cálculo de 2008, baseado no Pnad). As proporções de participação no déficit total também variam em relação aos dados obtidos via Pnad, e a região metropolitana de São Paulo contribuiria com 10,4% enquanto a cidade de São Paulo com 6,2% do total.

Um dos fatores que provavelmente contribuiu para esse descompasso é justamente o alto custo do solo na cidade de São Paulo, que dificulta a aquisição de terrenos para implantação de empreendimentos dentro dos limites impostos pelo programa. Os valores máximos de venda das unidades habitacionais do MCMV na região metropolitana de São Paulo são de R\$ 76 mil para a chamada faixa 1 (famílias com renda mensal de até R\$ 1.600), que ainda pode receber o complemento de R\$ 20 mil do governo do estado, elevando o valor total a R\$ 96 mil, e de R\$ 190 mil para famílias das faixas 2 e 3 (com renda de até R\$ 5.000 por mês). A busca por terrenos mais baratos e com grandes áreas que permitam produzir unidades suficientes para compensar em escala a pequena margem de lucro desses empreendimentos, tem levado mais uma vez à construção de grandes conjuntos em áreas periféricas com baixa qualidade de infraestrutura, em especial aquelas destinadas à faixa 1. Pior que isso, os números mostram que a participação da faixa 1 na produção total em São Paulo está abaixo da meta do programa, que era de 40% no MCMV1 e 60% no MCMV2, correspondendo a cerca de 24% para região metropolitana e a 19,3% na cidade de São Paulo, como demonstrado na figura 8.

8. FURTADO, Bernardo Alves; LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Cleandro. Nota Técnica nº 1 - Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010). Brasília: IPEA, 2013.

9. O Censo apresenta questões e abrangência diferentes do Pnad, portanto seus resultados são diferentes e não podem ser comparados com os dados do déficit habitacional calculado pelo Ministério das Cidades em 2008 com base no Pnad.

Figura 8 – Total de unidades habitacionais contratadas pelo programa Minha Casa, Minha Vida até 31/12/2012 e participação relativa por faixa de renda. Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades, obtidos pela lei de acesso à informação.

	Faixa 1		Faixa 2		Faixa 3		Total	
	UH contratadas	particip. sobre total (%)	UH contratadas	particip. sobre total (%)	UH contratadas	particip. sobre total (%)	UH contratadas	particip. (%)
Brasil	827.798	40,1%	1.001.102	48,5%	233.585	11,3%	2.062.485	100,0%
RMSP	27.935	23,9%	56.344	48,3%	32.421	27,8%	116.700	5,7%
São Paulo	8.576	19,3%	21.595	48,6%	14.267	32,1%	44.438	2,2%



Figura 9 – Lançamentos residenciais acumulados em 12 meses na cidade de São Paulo. (fonte: Embrasp)

3. A evolução do mercado imobiliário entre 2005 e 2012

Desde setembro de 2005, 22 incorporadoras abriram capital na Bolsa de Valores de São Paulo. Com as ofertas iniciais de ações, essas empresas levantaram cerca de R\$ 20 bilhões em recursos para investimentos em novos empreendimentos (ELOY, 2009). Entre a primeira abertura de capital de uma incorporadora e o início da crise econômica internacional em agosto de 2008, o número de novas unidades residenciais ofertadas na cidade de São Paulo dobrou, como demonstra a figura 9. A abertura de capital de grandes incorporadoras gerou além da capitalização das empresas a necessidade de atendimento de metas estabelecidas para os investidores e, portanto, uma pressão por novos lançamentos. Após a crise de 2008 houve um curto período de diminuição da atividade imobiliária, mas no último trimestre de 2009 o número de lançamentos voltou a subir, atingindo novamente o patamar de 40 mil

unidades em agosto de 2011, quando se iniciou um período de declínio no número total de unidades produzidas que perdura até hoje.

A princípio, a ampliação de oferta de uma determinada mercadoria deveria ocasionar a diminuição do seu preço, mas devido às características específicas da produção imobiliária, especialmente a base fundiária já mencionada e o caráter de investimento especulativo ou para produção de renda via aluguel que a compra de um imóvel possui, essa regra básica da economia não se aplica necessariamente de modo direto. Ao contrário, os preços dos imóveis na cidade de São Paulo experimentaram um vertiginoso aumento no período. Segundo o índice Fipe-Zap¹⁰, entre janeiro de 2008 e dezembro de 2012 o preço médio dos imóveis na cidade aumentou 159,1%, muito acima da variação no mesmo período do INCC, índice inflacionário relacionado aos insumos da construção civil, que subiu 42,8%, e do IPCA, que variou em 31,2%, como demonstra a figura 10.

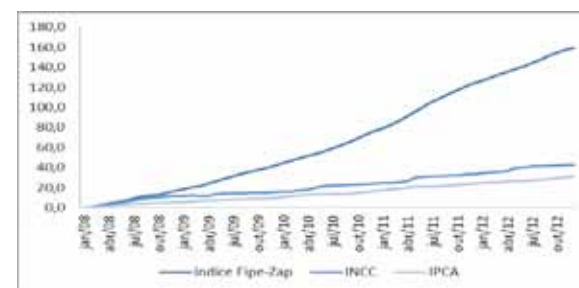


Figura 10 – Variação do custo médio dos lançamentos residenciais na cidade de São Paulo entre janeiro de 2008 e dezembro de 2012 frente à variação do INCC e do IPCA (fonte: Fipe)

10. Apesar de não ter uma metodologia estritamente científica na determinação da sua amostragem, o índice Fipe-Zap é o mais abrangente e mais correntemente utilizado para análises sobre os preços do mercado imobiliário. Ele é resultado da associação ente a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) e o Zap, que é um portal de classificados de imóveis na internet. A Fipe analisa os valores dos imóveis anunciados exclusivamente no portal, portanto não

são considerados os valores efetivos dos negócios imobiliários e estão excluídos das estatísticas os imóveis que não estejam anunciados nesse site. Ainda assim, os números dessa pesquisa são válidos, pois sua amostragem é bastante abrangente e a metodologia pondera a participação de cada bairro conforme sua participação na população e na renda da cidade, segundo os dados do Censo Demográfico do IBGE.

A expansão do mercado imobiliário, tanto no número de unidades lançadas quanto na valorização monetária, poderia se justificar por diversos fatores. Em primeiro lugar, a estabilidade econômica permite que as famílias programem investimentos de longo prazo com maior segurança. Em segundo lugar, a renda per capita nacional aumentou em 18,73% entre 2005 e 2010 e cerca de 13,5%¹¹ na região metropolitana de São Paulo no mesmo período. Em terceiro lugar, a população da cidade de São Paulo cresceu cerca de 10% na última década e a densidade de habitantes por residência diminuiu em todos os distritos da cidade, na média geral caiu de 3,49 para 3,15 habitantes por domicílio entre os censos de 2000 e 2010, confirmando a tendência que já havia se apresentado na década anterior (ver figura 11).

No entanto, nenhuma dessas condicionantes explica a proporção da valorização imobiliária. Entre todos os fatores que influenciam a composição de custos do mercado imobiliário, o único

que apresentou variação compatível com o aumento do preço dos imóveis foi a disponibilidade de crédito. Entre os anos de 2007 e 2011 o volume total de financiamentos concedidos no Brasil saltou de R\$ 18 bilhões para R\$ 82 bilhões, aumento de 455%.¹² (figura 12).

Do ponto de vista do comprador de um imóvel com finalidade de moradia e não como investimento, mesmo a trajetória de redução dos juros médios praticados pelos bancos de 2005 até 2012 não foi suficiente para compensar a tendência de aumento do custo dos imóveis. Para demonstrar essa tendência, podemos fazer algumas simulações a partir de dados médios de juros praticados pelas instituições financeiras e de preços no mercado imobiliário. Por exemplo, se um comprador de um imóvel fizesse um financiamento de R\$ 500 mil com prazo de pagamento em vinte anos no ano de 2006, com os juros médios de 14% praticados então, a prestação mensal a pagar teria valor total de R\$ 7.572,00. O mesmo financiamento

11. Fonte: Indicadores IBGE, Principais destaques da evolução do mercado de trabalho nas regiões metropolitanas abrangidas pela pesquisa, setembro de 2011, pesquisa na internet em 22/07/2012 (http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/retrospectiva2003_2010.pdf)
12. fonte – ABECIP, Financiamentos Imobiliários – Dados Históricos - SBPE

Figura 11 – Domicílios, População e Densidade Domiciliar no Município de São Paulo e Distritos Municipais 1991, 2000 e 2010 (fonte: IBGE, elaboração Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU).

unidades territoriais	1991			2000			2010		
	domicílios	população	personas/domicílio	domicílios	população	personas/domicílio	domicílios	população	personas/domicílio
São Paulo	2.539.953	9.646.185	3,80	2.985.977	10.434.252	3,49	3.574.286	11.253.503	3,15
Centro	159.217	458.677	2,88	140.193	373.914	2,67	178.278	431.106	2,42
Leste	877.033	3.465.397	3,95	1.057.357	3.835.354	3,63	1.214.027	3.998.237	3,29
Norte	503.055	1.947.435	3,87	583.442	2.092.360	3,59	678.886	2.214.654	3,26
Oeste	283.400	1.002.489	3,54	293.478	920.806	3,14	368.500	1.023.486	2,78
Sul	717.248	2.772.187	3,87	911.507	3.211.818	3,52	1.134.595	3.586.020	3,16

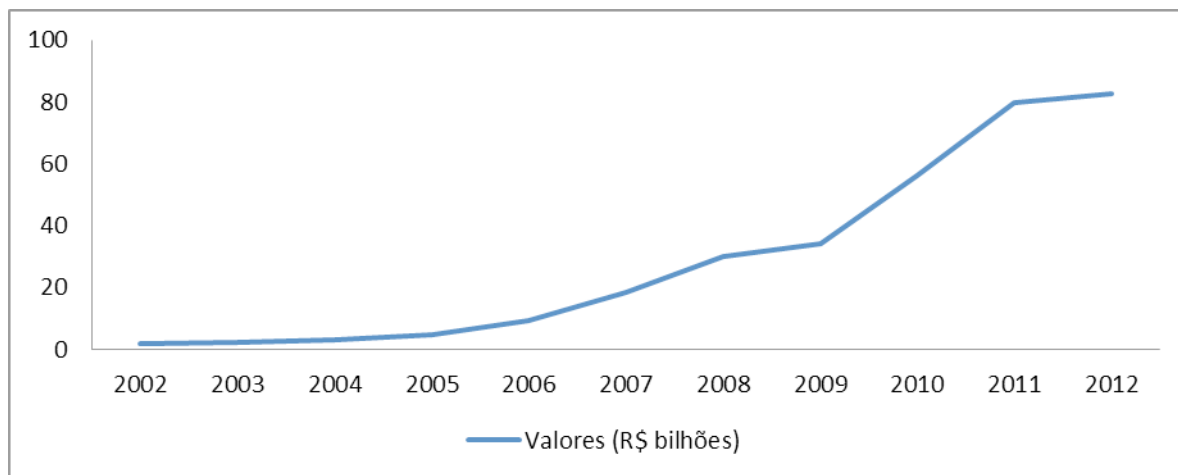


Figura 12 – Valores de financiamento imobiliário contratados com recursos do SBPE (construção, aquisição, reforma e material de construção) (fonte: Abecip)

feito dois anos depois resultaria numa prestação cerca de 10% menor, com valor de R\$ 6.828,00, resultado da queda dos juros para 12% ao ano. Em 2012, repetindo os mesmos dados, mas atualizando os juros praticados para a casa de 9,5%, a prestação para esse financiamento seria de R\$ 5.879,00, representando uma queda de 22% no valor da parcela. Em 2012, com uma prestação de R\$ 7.000,00, pouco inferior àquela da simulação de 2006, seria possível financiar o valor de R\$ 600 mil para aquisição de um imóvel.

A princípio, esse dado seria positivo, pois resultaria na possibilidade de aquisição de um imóvel maior ou de melhor qualidade por parte dos compradores. Por extensão, poderia representar uma teórica aproximação das populações de mais baixa renda

da compra da casa própria. No entanto, quando esses números são comparados com a variação dos preços dos imóveis em São Paulo, percebe-se que o resultado não é exatamente o esperado.

Segundo o índice Fipe-Zap, o valor médio do metro quadrado dos imóveis novos em São Paulo era de R\$ 2.713,36 em janeiro de 2008 e em dezembro de 2012 esse valor saltou para R\$ 7.030,32. Ou seja, em janeiro de 2008, com R\$ 500 mil seria possível comprar um imóvel de 190 m² e no final de 2012 um imóvel de 71,12 m². Mesmo considerando que o investimento possa ser aumentado para R\$ 600 mil e a parcela mensal mantida por volta dos sete mil reais, seria possível comprar um imóvel com 85,34 m². Ainda de acordo com o índice Fipe-Zap, a variação de preços entre janeiro de 2008 e dezembro de 2012 foi maior entre os imóveis com um ou dois dormitórios do que nos imóveis de três e quatro

dormitórios (figura 13). Os imóveis menores variaram acima da média geral do mercado, enquanto os maiores variaram abaixo da média.

A demanda reprimida por parte da população de mais baixa renda, que não era atendida pelo mercado até 2005 e que voltou ao mercado com o restabelecimento das linhas de crédito a partir de então, parece ter grande relação com esse fato. Os financiamentos imobiliários pelo Sistema Financeiro da Habitação são limitados ao valor de 500 mil reais, portanto atingem preferencialmente os imóveis de menor área e menor número de dormitórios. Paradoxalmente, o efeito prático dessa situação é o encarecimento dos imóveis e maiores dificuldades para sua aquisição por parte da população de mais baixa renda. Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 62% das famílias paulistanas não têm recursos para comprar uma residência. Essa é a porcentagem da população que comprometeria mais de 30% de sua renda mensal para pagamento de parcelas de financiamento,

Média geral	159,1%
1 dormitório	179,6%
2 dormitórios	170,4%
3 dormitórios	150,6%
4 dormitórios	117,1%

Figura 13 – Variação média de preços dos imóveis na cidade de São Paulo entre janeiro de 2008 e dezembro de 2012, por número de dormitórios. Fonte: Fipe-Zap

considerando prazo de 20 anos e entrada de 10% do valor do imóvel, considerando o imóvel mais barato em oferta pela iniciativa privada na cidade, que segundo o BID custa US\$ 38.936,00. Segundo a pesquisa, o principal fator para essa dificuldade é a escassez de empreendimentos adequados à renda, o que impede o acesso à casa própria para 32% da população. A dificuldade de comprovar renda é impeditiva para 25% dos paulistanos, enquanto as taxas de juros são o principal entrave para 8% das pessoas na cidade (BOUILLON, 2012).

Outro efeito dessa situação é o encarecimento do solo urbano. Como o solo não é uma mercadoria passível de aumento de oferta, não é possível precificá-lo dentro de um mercado conforme a demanda. O método mais difundido para atribuição de preço para aquisição de um terreno é o ‘método involutivo’ desenvolvido por James Graaskamp, em que o preço do terreno é obtido de forma residual, isto é, uma vez que seja sabido o preço possível de venda por metro quadrado do empreendimento, seus custos de produção e de administração, corretagem, marketing, etc. e seja estabelecida uma taxa de retorno mínima admissível para o investidor é possível determinar qual o preço máximo que se pode pagar pelo terreno. Os proprietários dos terrenos, por sua vez, procuram se apropriar ao máximo dos possíveis sobrelucros que teoricamente o empreendedor irá aferir com a valorização dos imóveis.

Portanto, o custo dos imóveis está diretamente relacionado com o aumento do preço do solo urbano,

que por sua vez também implica no aumento dos custos de produção, estabelecendo um ciclo aumento dos preços dos imóveis em que os dois fatores de retroalimentam mutuamente. E os preços dos imóveis também estão diretamente relacionados à disponibilidade de crédito. Quanto maior a disponibilidade de crédito, mais caro será o imóvel e, portanto mais caro será o solo urbano, o que e torna mais difícil a viabilidade de empreendimentos voltados para faixas de renda mais baixas em localidades valorizadas. É exatamente o que ocorre com o programa Minha Casa, Minha Vida na Grande São Paulo, como vimos anteriormente.

A solução para esse paradoxo não será a pura e simples eliminação ou mesmo a redução do crédito, pois a expansão do crédito também possui efeitos positivos à economia, ao estimular a produção e a geração de emprego. Mas é fundamental fazer com que o acesso ao crédito seja acompanhado de projetos urbanísticos e tecnológicos que entendam a habitação além da mera produção setorial de um bem ou uma mercadoria. Em primeiro lugar, porque a necessidade de habitar é inescapável a todos os indivíduos, portanto sua utilização não pode ser descartada por nenhuma pessoa nem pode ser adiada, o que restringe a possibilidade de escolha dos usuários. Em segundo lugar, porque o deslocamento das pessoas de casa para o trabalho, para os locais de consumo e para o lazer é o fator crucial na determinação do espaço intra-urbano das cidades (VILLAÇA, 1998, p.20-23). Ou seja, a qualidade da habitação envolve também a

relação entre as localizações da casa e as localizações dos empregos, dos serviços, do lazer, etc. e não apenas a edificação da habitação em si. Em terceiro, porque ao considerar que a solução para prover habitação a todas as faixas de renda, especialmente às mais baixas, seja exclusivamente a aquisição de um bem, o resultado é que o acesso a um domicílio é mais lento, requer o comprometimento de uma parcela expressiva da renda dessas famílias e não garante que essas unidades habitacionais permanecerão atendendo à demanda das famílias de baixa renda ao longo do tempo, pois à medida que essas unidades são mais bem conectadas com as demais atividades da cidade, elas se valorizam e a pressão econômica das famílias das faixas de renda imediatamente superiores acaba por levar à substituição dos moradores. É importante que as políticas habitacionais passem a considerar a instituição do aluguel como uma solução para as habitações de interesse social (nesse caso, com custos subsidiados) e também para os demais grupos sociais, como opção à compra de imóveis.

Considerações finais

A dinâmica do setor imobiliário está diretamente relacionada ao custo da terra urbanizada, não só na medida em que esta é matéria-prima da primeira, mas também porque o custo da terra é tão mais alto quanto mais altos forem os custos dos imóveis produzidos sobre ela. A partir de 2005, as políticas públicas de incentivo ao crédito em geral e ao crédito habitacional em particular foram o fator primor-

dial para o aumento dos preços dos imóveis, o que também significou o encarecimento do solo urbano. Disto advém a condição paradoxal de que mais pessoas têm acesso ao crédito, mas ao mesmo tempo, têm dificuldade em encontrar imóveis compatíveis com sua faixa de renda. E mesmo o programa Minha Casa, Minha Vida não consegue atingir sua meta de produzir maior quantidade de unidades habitacionais para as populações de renda inferior a R\$ 1.600,00 por mês na região metropolitana de São Paulo, principalmente na capital paulista, exatamente por conta do alto custo da terra. O que foi construído no âmbito do programa até aqui, reproduz em parte o modelo historicamente adotado no Brasil de levar a população de mais baixa renda à extrema periferia das grandes cidades, com pouca conexão com as localidades onde estão o emprego, os serviços e o lazer. E, caso esses conjuntos passem a estar mais bem conectados ao resto da cidade após algum tempo, passam a ser alvo da pressão econômica que acaba por substituir a população inicialmente alocada por outra de faixa de renda mais alta, gerando novamente a demanda por moradias para os grupos deslocados. Por isso, os programas habitacionais no Brasil deveriam entender a habitação como um problema que vai além da mera produção setorial de um bem, como parte fundamental da organização urbana, que envolve sua relação com o trabalho e serviços e considerar também a possibilidade de atender à demanda com imóveis alugados, que poderiam ser um mecanismo mais eficiente para fixação das populações de mais baixa renda em localidades centrais.

Bibliografia

Bancos ainda sentem reflexos de expansão no setor imobiliário, **O Estado de S. Paulo, São Paulo**, 10 de julho de 2012, Economia, p. B8.

BOUILLON, César Patricio (Ed.). **Um Espaço Para o Desenvolvimento** – Os Mercados Habitacionais na América Latina e no Caribe. Nova Iorque: BID, 2012.

BRASIL. **Déficit Habitacional no Brasil 2008**, Brasília: Ministério das Cidades e Fundação João Pinheiro, 2011

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda Habitacional no Brasil**, Brasília: Caixa, 2011

FARAH, Marta F. dos Santos. **Processo de Trabalho na Construção Habitacional: Tradição e Mudança**. São Paulo: Annablume/FAPESP, 1996.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

FONSECA, Nuno de Azevedo. **A Arquitetura do Mercado Imobiliário e seu Processo de Produção na Cidade de São Paulo**. Tese de Doutorado São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2000.

FURTADO, Bernardo Alves; LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Cleandro. **Nota Técnica nº 1 - Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. Brasília: IPEA, 2013.

LUNDBERG, Eduardo Luís. Bancos Oficiais e Crédito Direcionado – O que diferencia o mercado de crédito brasileiro? In **Trabalhos para Discussão nº 258**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2011.

MEYER, João Fernando Pires. **Demanda Residencial – Adequação e análise de mercado imobiliário – o caso de São Paulo**. Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2008.

_____. As políticas habitacionais e seus desdobramentos. In **VARGAS**, Heliana Comim (org). **Arquitetura e Mercado Imobiliário**. São Paulo: Manole, 2013.

MONTANER, Josep Maria; MUXÍ, Zaida. **Arquitetura y Política** – Ensayos para mundos alternativos. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2011.

O novo Minha Casa. **Construção Mercado**, nº 121, p. 35-41, ago. 2011.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1998.