



As pressões da rápida urbanização e do crescimento econômico na África resultaram em números crescentes de despejos dos pobres urbanos de seus bairros. Na maioria dos casos, eles são realocados para áreas periféricas, distantes dos centros de emprego e oportunidades econômicas. Ao mesmo tempo, mais de 500 milhões de pessoas vivem hoje em favelas e invasões na África, e esse número está aumentando.

Os governos locais precisam de instrumentos políticos para proteger o direito à moradia dos pobres urbanos como um primeiro passo crítico na direção do Objetivo de Desenvolvimento do Milênio de alcançar melhoria significativa na vida dos residentes das favelas até 2020. O propósito destes Guias práticos é melhorar a compreensão dos formuladores de políticas urbanas, nos níveis nacional e local, sobre a habitação e o desenvolvimento urbano em favor dos pobres, no contexto da redução da pobreza urbana.

Os Guias práticos são apresentados num formato de fácil leitura, estruturado de modo a incluir uma visão geral de tendências e condições, conceitos, políticas, ferramentas e recomendações para lidar com os seguintes problemas relacionados à habitação:

(1) **África Urbana:** construir cidades utilizando o potencial inexplorado (2) **Habitação adequada:** formas de auxílio à população pobre na busca por moradia nas cidades africanas (3) **Terra urbana:** um elemento essencial para promover o acesso à moradia adequada (4) **Despejos:** alternativas à remoção de comunidades pobres urbanas de seus locais de origem (5) **Financiamento habitacional:** formas de auxílio à aquisição da moradia para a população pobre (6) **Organização comunitária de base:** de excluídos a agentes do desenvolvimento (7) **Habitação de aluguel:** uma alternativa pouco explorada para os pobres (8) **Governos locais:** enfrentar os desafios urbanos de forma participativa e integrada.

O financiamento habitacional é uma ferramenta utilizada para pagar por moradias. Como uma casa é um produto relativamente caro, custando muitas vezes a renda anual de uma família, o modo mais conveniente de financiá-la é com um grande empréstimo bancário, o qual a família restitui ao longo de diversos anos. Na África, porém, menos de 15% das famílias urbanas podem pagar ou ter acesso a uma hipoteca. Essas famílias financiam suas moradias de diferentes formas, como, por exemplo, com pequenos empréstimos de agentes financeiros formais e informais, poupança e mesmo subsídios de empregadores ou do governo. Quando um país não conta com um sistema de financiamento habitacional abrangente, que responda às diversas necessidades da população, sua capacidade de assegurar a satisfação das necessidades de moradia dessa população fica gravemente comprometida.

O objetivo deste Guia prático é apresentar alguns dos conceitos-chave do financiamento habitacional e fornecer uma breve visão geral de como um sistema de financiamento habitacional funciona. O guia apresenta informações sobre os sistemas formais e informais de financiamento habitacional e sugere meios para uma melhor integração entre os dois. Define os diferentes tipos de financiamento habitacional e oferece dicas para os formuladores de políticas melhorarem o acesso a um financiamento habitacional razoável, especialmente para os pobres urbanos.

GUIAS PRÁTICOS PARA FORMULADORES DE POLÍTICAS URBANAS



habitação adequada para a população pobre nas cidades africanas

UN HABITAT

Cities Alliance
CITIES WITHOUT SLUMS

UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

Cities Alliance
CITIES WITHOUT SLUMS

Mais informações podem ser encontradas no website www.housing-the-urban-poor.net

United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)
United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)
PO Box 30030 GPO 00100
Nairobi, Kenya
Fax: (254-20) 7623092 (TCBB Office)
E-mail: tcbb@unhabitat.org
Website: www.unhabitat.org

5

**FINANCIAMENTO HABITACIONAL:
FORMAS DE AUXÍLIO À AQUISIÇÃO DA MORADIA
PARA A POPULAÇÃO POBRE**

Guia Prático 5: Financiamento habitacional

Copyright © Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), 2010
Todos os direitos reservados

United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)
PO Box 30030, Nairobi, Kenya
Tel: +254 2 621 234
Fax: +254 2 624 266
www.unhabitat.org

AVISO

As designações empregadas e a apresentação do material nesta publicação não implicam a manifestação de nenhuma opinião da Secretaria das Nações Unidas a respeito da situação legal de nenhum país, território, cidade ou área, ou de suas autoridades, ou no que concerne à delimitação de suas fronteiras ou divisas, ou em relação ao seu sistema econômico ou grau de desenvolvimento. A análise, as conclusões e as recomendações do relatório não refletem necessariamente as opiniões do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, de seu Conselho de Administração ou de seus Estados-Membros.

ISBN Number
HS/....

Impresso por UNON/Publishing Services Section/Nairobi,
ISO 14001:2004-certified

Foto da capa por A Grimard

A publicação da série Moradia para os pobres nas cidades africanas foi possível através do apoio financeiro da Aliança para as Cidades.

Publicado pelo
Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT)
Divisão de Treinamento e Capacitação (TCBB)
E-mail: tccb@unhabitat.org

habitação
adequada
para a **população**
pobre nas
cidades
africanas

5 FINANCIAMENTO HABITACIONAL:
FORMAS DE AUXÍLIO À AQUISIÇÃO DA MORADIA PARA
A POPULAÇÃO POBRE

AGRADECIMENTOS

A série Guias práticos foi inspirada e preparada com base numa série semelhante sobre Moradias para os pobres nas cidades asiáticas, uma publicação conjunta da ONU-HABITAT e da UNESCAP de 2009. A série é uma adaptação da versão asiática às realidades e aos contextos dos países da África Subsaariana, e estará disponível nos idiomas inglês, francês e português. A publicação da série foi possível através das contribuições financeiras da Aliança para as Cidades e da ONU-HABITAT.

Os guias foram escritos pela equipe de especialistas do African Centre for Cities (ACC), liderada por Edgar Pieterse, com as substanciais contribuições de Karen Press, Kecia Rust e Warren Smit. Os especialistas da equipe que colaboraram para inestimáveis relatórios de fundo para os guias são: Sarah Charlton, Firoz Khan, Caroline Kihato, Michael Kihato, Melinda Silverman e Tanya Zack. O apoio ao gerenciamento do projeto foi oferecido por Bruce Frayne, e o *design* foi habilidosamente cuidado por Tau Tavengwa. Diversos colegas da Divisão de Treinamento e Capacitação, da Divisão de Moradia e do Escritório Regional para África e Estados Árabes da ONU-HABITAT contribuíram para o *design*, para a elaboração e para a revisão dos guias. Entre eles encontram-se Gulelat Kebede, Cynthia Radert, Claudio Acioly, Jean D'Aragon, Rasmus Precht, Christophe Lalande, Remy Sietchiping e Alain Grimard. Os guias contaram com as valiosas contribuições de vários especialistas que participaram da Reunião do Grupo de Especialistas realizada em novembro de 2009 em Nairóbi, Quênia: Benjamin Bradlow, Malick Gaye, Serge Allou, Barbra Kohlo, Ardelline Masinde, Esther Kodhek, Jack Makau, Allain Cain, Sylvia Noagbesenu, Kecia Rust, Babar Mumtaz, Alain Durand Lasserre, Alan Gilbert e Tarek El-Sheik.

Todas essas contribuições moldaram a série Guias práticos, a qual, esperamos, vai colaborar com o trabalho diário dos formuladores de políticas urbanas na região da África Subsaariana em sua busca para melhorar a moradia e o acesso à terra para os pobres urbanos.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	2
----------------	---

CONDIÇÕES

O FINANCIAMENTO DE MORADIAS URBANAS NA ÁFRICA	4
O CUSTO DAS MORADIAS ADEQUADAS E A NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO HABITACIONAL	5
COMO AS PESSOAS FINANCIAM SUAS MORADIAS NA ÁFRICA HOJE?	6

CONCEITOS & DIRETRIZES

SISTEMA DE FINANCIAMENTO HABITACIONAL: OFERTA E DEMANDA	9
ONDE OS MUTUANTES OBTÊM O DINHEIRO PARA EMPRÉSTIMOS IMOBILIÁRIOS?	16
COMO OS BANCOS AVALIAM A CAPACIDADE DE PAGAMENTO?	22
O QUE FAZER QUANDO A HIPOTECA NÃO É POSSÍVEL	23
ACESSO FINANCEIRO NA ÁFRICA	30
ENTENDENDO OS EMPRÉSTIMOS LASTREADOS EM FUNDOS DE PENSÃO PARA A HABITAÇÃO	32
MICROCRÉDITO HABITACIONAL: PEQUENOS EMPRÉSTIMOS PARA FINS DE MORADIA	33
COMO UM EMPRÉSTIMO DE USD1 000 COMPRA UMA CASA? PASSO A PASSO	37

FERRAMENTAS E DIRETRIZES

APOIANDO O PROCESSO DE HABITAÇÃO DOS POBRES	39
FECHANDO A LACUNA: QUAL DEVE SER O PAPEL DO GOVERNO?	43
A FRONTEIRA DE ACESSO AO FINANCIAMENTO HABITACIONAL	45
SEIS MANEIRAS DE REDUZIR OS CUSTOS DAS MORADIAS	47
CINCO MANEIRAS DE OS GOVERNOS APOIAREM O AUMENTO DE EMPRÉSTIMOS PARA CAMADAS DE BAIXA RENDA	50

RECURSOS

REFERÊNCIAS	54
LEITURAS ADICIONAIS SUGERIDAS	56
BASES DE DADOS ESTATÍSTICOS	58



Land is central to urban development: "Secure land and property rights for all are essential to reducing poverty, because they underpin economic development and social inclusion".

O FINANCIAMENTO DE MORADIAS URBANAS NA ÁFRICA

GUIA PRÁTICO PARA FORMULADORES DE POLÍTICAS URBANAS Nº 5

Os dois resultados extremos dos sistemas habitacionais existentes atualmente são moradias de preço acessível mas inadequadas, e moradias adequadas mas de preço inacessível.¹

O financiamento habitacional é uma ferramenta utilizada para pagar por moradias. Como uma casa é um produto relativamente caro, custando muitas vezes a renda anual de uma família, o modo mais conveniente de financiá-la é com um grande empréstimo bancário, o qual a família restitui ao longo de diversos anos. Na África, porém, menos de 15% das famílias urbanas podem pagar ou ter acesso a uma hipoteca. Essas famílias financiam suas moradias de diferentes formas, como, por exemplo, com pequenos empréstimos de agentes financeiros formais e informais, poupança e mesmo subsídios de empregadores ou do governo. O financiamento habitacional também inclui o dinheiro que os construtores empregam na edificação das casas, que eles depois vendem. Quando um país não conta com um sistema de financiamento habitacional abrangente, que responda às diversas necessidades da população, sua capacidade de assegurar a satisfação das necessidades de moradia dessa população fica gravemente comprometida.

Evidentemente, o sistema de financiamento habitacional liga-se inextricavelmente ao sistema de provimento de moradias. As condições de pagamento dependem das condições de construção – por exemplo, toda de uma vez ou passo a passo – e vice-versa. Também estão vinculadas à forma como a macroeconomia do país funciona. Os investidores, cujo dinheiro permite que as instituições que oferecem financiamento habitacional operem, só investirão se virem o setor de financiamento habitacional como mais lucrativo do que outros investimentos que puderem fazer. Sem acesso aos investimentos, essas instituições de financiamento ficam limitadas em sua capacidade de oferecer empréstimos à habitação. A política macroeconômica pode, portanto, ter um impacto importante na disponibilidade de financiamento habitacional para a população.

O objetivo deste Guia prático é apresentar alguns dos conceitos-chave do financiamento habitacional e fornecer uma breve visão geral de como um sistema de financiamento habitacional funciona, desde a forma como os agentes financeiros obtêm o dinheiro para emprestar, até os empréstimos que as construtoras usam para construir as casas, e em seguida os empréstimos ou poupança usados pelas famílias tentando satisfazer suas necessidades de moradia. O guia apresenta informações sobre os sistemas formais e informais de financiamento habitacional e sugere meios para uma melhor integração entre os dois. Define os diferentes tipos de financiamento habitacional e ilustra como as famílias africanas financiam suas casas atualmente. Finalmente, este Guia prático oferece dicas para os formuladores de políticas urbanas melhorarem o acesso a um financiamento habitacional razoável, especialmente para os pobres urbanos.

Em todo o mundo, os formuladores de políticas urbanas estão lutando com os dois resultados extremos dos atuais sistemas de habitação: na África, Ásia, Europa, América ou Austrália a moradia está cada vez menos acessível economicamente para significativas parcelas da população; e cada vez mais as moradias de preço razoável são inadequadas. Sistemas de financiamento habitacional bem projetados podem ajudar os formuladores de políticas urbanas a enfrentar esse desafio, para que no mundo inteiro todas as famílias tenham acesso a moradias adequadas e de preço razoável.

Este guia não se destina a especialistas, mas pretende ajudar a capacitar funcionários dos governos nacionais e locais e formuladores de políticas urbanas que precisam aprimorar rapidamente sua compreensão dos problemas referentes a moradias populares.

OS CUSTOS DA MORADIA ADEQUADA E A NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO HABITACIONAL

Todo mundo precisa de um lugar para morar, e onde se mora é com frequência uma função do dinheiro que se deve pagar pelo que está disponível. Se uma família não tem dinheiro suficiente para arcar com o custo de uma residência formal disponível para venda ou aluguel, terá de encontrar outro lugar para viver. Existem muitas opções, todas evidentes em diversas cidades africanas hoje. Famílias pobres espremem-se na casa de amigos ou parentes, ou vivem em quartos alugados em outras casas; ou encontram um lugar distante do trabalho, nas margens da cidade, que pode ser mais barato, mas que acarreta custos de transporte mais altos. Algumas famílias constroem as próprias casas, muitas vezes moradias temporárias na forma de um barraco ou cabana que oferece alguma privacidade e proteção básica contra as intempéries, num assentamento informal ou favela com acesso limitado ou nenhum a água, saneamento e outros serviços; ou podem alugar a casa informal de outra pessoa. Alguns dormem ao relento, sob viadutos ou entre prédios, porque isso é o máximo que podem fazer. Em muitas cidades africanas, estima-se que mais de 50% das famílias vivam em moradias inadequadas, com frequência em favelas ou assentamentos informais. (Ver *Guia prático 2: Moradias populares*.)

Surpreendentemente, moradias inadequadas são caras. A superlotação coloca uma terrível pressão sobre as famílias, podendo ter efeitos sobre sua saúde. Os custos de transporte são muito mais altos para aqueles que vivem na periferia urbana, e o tempo que levam para chegar a locais onde podem encontrar oportunidades para ganhar dinheiro poderia ser empregado de forma mais produtiva se morassem mais perto. Viver e dormir nas ruas ou em casas superlotadas e inadequadas em assentamentos informais e favelas envolve não só custos de saúde, mas também taxas e encargos: um morador de favela pode ter

de arrendar a terra na qual ele constrói; ele paga o vendedor de água informal para ter acesso a água; paga fornecedores de materiais de construção pelo material de que precisa, e precisa com frequência para continuar a consertar sua casa. Embora as famílias sejam forçadas a essa situação por não poderem pagar outra coisa, não é uma opção barata. O desenvolvimento de moradias informais é mais acessível e, devido à sua natureza progressiva, os custos são distribuídos em pequenas quantias por um longo período de tempo. Aos poucos, somam um total caro, mas, no curto prazo, os valores são baixos o bastante para uma pessoa pobre pagar.

O papel do financiamento habitacional é tornar a moradia adequada economicamente acessível da mesma forma que a informalidade é: espalhando o custo relativamente alto da casa por um longo período de tempo, para que cada parcela mensal esteja dentro do escopo dos recursos da família.

O financiamento habitacional também pode ser usado para mais do que adquirir ou construir uma casa. Uma casa tem um valor que, em alguns casos, pode servir como garantia para obter um empréstimo, e este pode ser usado para criar um negócio. Melhorar o acesso ao financiamento habitacional é, portanto, uma importante estratégia de redução da pobreza.

Para atender a um amplo leque de necessidades de moradia e a uma crescente população, uma cidade precisa dispor de uma oferta regular de novas moradias e expandir o estoque de moradias existentes, fornecendo oportunidades para os diferentes segmentos da sociedade. Sem isso, os moradores da cidade acabarão vivendo em moradias menos formais, frequentemente muito pobres, compartilhando acomodações com parentes e amigos ou morando em quartos alugados como em Acra, Bissau e outras cidades africanas.

COMO AS PESSOAS FINANCIAM A HABITAÇÃO NA ÁFRICA HOJE?



Em seu panorama da literatura sobre financiamento habitacional na África, Tomlinson (2007) resume as seguintes tendências do setor:

- Pouquíssimos financiamentos (pequenas hipotecas, com prazos de pagamento menores) estão disponíveis para clientes muito ricos, através de um punhado de bancos.
- Os clientes de alta renda adquirem moradias formais à vista.
- A classe média financia a construção das próprias moradias, em geral também à vista. Seu processo de habitação costuma ser progressivo, ao longo do tempo, e muitas vezes em áreas sem planejamento.
- Os clientes de baixa renda financiam suas moradias progressivamente, com poupança, empréstimos de parentes e amigos ou microempréstimos, normalmente em bases informais e em áreas sem planejamento.²

O desafio que os profissionais do setor de financiamento habitacional e as incorporadoras imobiliárias enfrentam, bem como as agências de apoio e os governos, é como aumentar o acesso a um financiamento habitacional *apropriado*, de modo que o provimento de moradias de preço razoável seja estimulado, a fim de atingir todos os segmentos de renda da sociedade.

A SÍNDROME DO FINANCIAMENTO HABITACIONAL GLOBAL

A reduzida quantidade de financiamentos hipotecários disponíveis vai para a compra de unidades novas e comercialmente construídas para famílias da classe alta e algumas da classe média. A maioria das famílias não pode arcar com as prestações mensais do empréstimo nem para a menor unidade comercialmente construída. Às vezes o governo central tenta fechar essa lacuna criando um grande sistema de subsídios para levar o financiamento hipotecário ao mercado de baixa renda. Mas esses subsídios acabam por beneficiar desproporcionalmente para as famílias de classe média e alta.

O restante da população tem de construir e financiar suas casas progressivamente. Sem apoio nem orientação, esse processo gera enormes custos públicos. Em particular, a reordenação e extensão da infraestrutura básica (água, saneamento, drenagem, estradas, instalações comuns) até os assentamentos informais normalmente custa três mais do que levar a infraestrutura a um assentamento do setor formal. Assim, os governos geralmente acabam abaixo da curva de moradia e demanda urbana, e tentam se recuperar a um imenso custo público. Como os governos não têm os subsídios necessários para fechar a lacuna de acessibilidade econômica para atender à formação de novas famílias, estas satisfazem suas necessidades de moradia de forma independente, com os recursos de que dispõem: através de assentamentos informais (invasão de terras e subdivisões informais) e processo de habitação progressiva sem apoio, cuja regularização cara esgota ainda mais os recursos do governo – agravando com isso esse círculo vicioso.

Nenhum montante significativo de financiamento é canalizado para apoiar o processo de habitação progressiva da maioria de renda de baixa a moderada (três quartos da população), para o aluguel de moradias ou para o financiamento de desenvolvimento (terra/infraestrutura) ou financiamento de moradias do setor formal. Por essa e outras razões, a habitação deixa de exercer sua função econômica – em particular, a de aumentar o patrimônio e os ativos de uma família – e deixa a desejar em sua função social, uma vez que muito poucas unidades e de qualidade muito baixa são construídas para abrigar uma população em expansão.³

Por que o financiamento habitacional é tão importante?

1. A moradia é um direito é uma necessidade humana fundamental.

A moradia fornece abrigo às pessoas e espaço para elas executarem as várias atividades de suas vidas. A moradia também oferece um ponto fixo que permite que as pessoas tenham acesso a serviços básicos como água, eletricidade, saneamento, registro da casa e identificação dos cidadãos. A moradia adequada é um direito humano, e o acesso à moradia e as condições em que as pessoas a ocupam são partes importantes do *status* social de uma família e aspectos relevantes do bem-estar de seus membros.

2. A moradia é cara e faz sentido tomar empréstimos para pagar a casa em que se mora.

Em alguns países, uma casa decente pode custar até dez vezes a renda anual de uma família. Mesmo nas condições mais favoráveis, a moradia formal vai custar no mínimo duas vezes a renda anual de uma família. Como o custo da moradia é muito alto em comparação aos rendimentos das pessoas, levaria muito tempo para economizar o bastante para comprar a casa à vista. O financiamento por empréstimo habitacional possibilita à família obter um empréstimo e pagar sua moradia já morando nela. Isso torna o processo de concretização da moradia adequada mais eficiente.

3. O financiamento habitacional melhora o desempenho do ativo imobiliário.

Embora o abrigo que a casa fornece seja fundamental para seu valor, uma casa também comporta outros valores. Ela pode dar a alguém da família uma base a partir da qual ganhar a vida. Por exemplo, a família pode fazer um empréstimo imobiliário para construir um quarto adicional na propriedade e alugá-lo. Ou um membro da família poderia ter uma pequena loja em casa ou oferecer um serviço. Quando uma casa é utilizada assim, a renda recebida pode ser empregada no pagamento do empréstimo. Outra maneira pela qual o financiamento habitacional melhora o desempenho do ativo imobiliário é numa transação de venda. Se a família precisar vender a casa, o preço de venda poderá aumentar se o comprador tiver acesso a um financiamento habitacional. Se não houver financiamento habitacional disponível, o vendedor precisará concordar com o preço que o comprador puder pagar.

4. Nenhum governo pode atender a todas as necessidades de moradia da população.

Embora a maioria dos governos gostaria de dar casas gratuitamente a todos os seus cidadãos, nenhum país pode arcar com um benefício tão grande. Mesmo num país como a África do Sul, onde o governo adotou um esquema de subsídio habitacional bastante difundido, o financiamento habitacional continua importante para aqueles que não se qualificam para os subsídios. Para garantir que todo o povo tenha acesso à moradia adequada, o governo deve assegurar que os empréstimos à habitação estejam disponíveis para todos.

5. O financiamento habitacional estimula o desenvolvimento econômico

O papel do financiamento habitacional no desempenho macroeconômico é algo que os governos dos países desenvolvidos entendem muito bem. Na África, o financiamento habitacional não recebeu muita atenção, pois a parcela da população com acesso a esse recurso sempre foi pequena. No entanto, quando o acesso financeiro melhora, o papel do financiamento habitacional no estímulo a um desenvolvimento econômico mais amplo torna-se mais relevante. A relação é simples: a disponibilidade de financiamento habitacional estimula a demanda por moradia e faz as incorporadoras levantarem mais casas. Isso incentiva a economia local em particular, uma vez que a construção de moradias envolve materiais e mão de obra locais. A existência de mais casas encoraja mais pessoas a comprá-las. Compradas as casas, é preciso mobiliá-las, e muitos desses artigos podem também ser produzidos localmente. Quando a demanda por mais artigos aumenta, a resposta da oferta cria mais empregos, o que, por sua vez, cria maior capacidade de pagamento para mais empréstimos, mais produção e mais consumo. Esse círculo virtuoso torna-se possível, em parte, por causa do financiamento habitacional.

SISTEMA DE FINANCIAMENTO HABITACIONAL: OFERTA E DEMANDA

Um sistema de financiamento habitacional envolve uma interação entre:

1. a demanda e a oferta de unidades de moradia formais;
2. a demanda e a oferta de financiamento habitacional formal para pagar por essas unidades;
3. as atividades do governo para ajudar ao longo do processo; e
4. processos informais de demanda e oferta para quem não pode acessar produtos e serviços formais ou apoio do governo.

Essas quatro partes do sistema estão explicadas abaixo. É importante lembrar que *as quatro partes trabalham juntas como um sistema*, cada uma dependendo das capacidades e deficiências das demais.

Demanda e oferta de moradias formais

A primeira parte do sistema diz respeito à demanda e à oferta de moradias formais.

Em teoria, funciona da seguinte maneira: na evidência de que existem pessoas que precisam de moradia (demanda), um construtor ou incorporador decide construir unidades habitacionais (unidades independentes, multifamiliares, prédios altos ou suburbanas, etc.) para venda (oferta). Encontrado o terreno, ele deve verificar se há infraestrutura (água, saneamento, energia, estradas) e depois pode passar à estrutura superior, a unidade residencial em si. Ele dirige-se ao banco para solicitar um empréstimo. O banco lhe concede um empréstimo de construção ou incorporação com base em seu histórico de crédito (ele pediu emprestado antes e pagou pontualmente?), na evidência de demanda (os compradores que ele imagina – eles podem pagar pelas moradias que ele está planejando construir, e podem obter financiamento?), e na viabilidade geral de sua abordagem (ele tem a capacidade de fazer o que planeja?). O incorporador depende muito do município para facilitar o

processo – aprovar as plantas de construção, assegurar a disponibilidade de infraestrutura e inspecionar o processo de construção – dentro do tempo disponível. Depende, ainda, de o agente financeiro fornecer empréstimos para os potenciais compradores. Na maioria dos casos, o incorporador não começa a construção antes de estar inteiramente seguro de que os compradores foram aprovados pelo banco para um empréstimo e que assinaram contratos comprometendo-se com a compra.

Esse sistema depende de diversas condições, entre as quais:

- O terreno deve estar disponível para aquisição formal. Isso significa que ele já deve estar formalmente declarado e cadastrado no Registro de Imóveis. Alternativamente, o incorporador precisa ter um acordo juridicamente vinculativo com o responsável pelo terreno, que lhe dá permissão para construir no terreno e em seguida vender formalmente as propriedades.
- A infraestrutura básica (água, saneamento, energia e estradas fora do empreendimento, à qual os serviços internos vão se ligar) precisa estar instalada. Normalmente, a infraestrutura básica é fornecida pelo município, financiando-a com um empréstimo de longo prazo (comumente estendendo-se por até 100 anos), que por sua vez é pago com base em suas alíquotas e taxas pagas pelos usuários. O financiamento da infraestrutura deve ter um longo ciclo de vida, mas em muitas cidades isto não é viável, e as casas incluem em seu preço de venda o custo da infraestrutura.
- Os agentes financeiros devem oferecer financiamento para desenvolvimento – ou seja, empréstimo de construção para fins de moradia – a taxas suficientemente acessíveis para manter o preço das moradias baixo o bastante para poder ser pago por aqueles que desejam adquiri-las.

- Os compradores devem poder ter acesso a empréstimos para pagar pela moradia. É isso que é conhecido como “demanda efetiva”. Não basta para um incorporador saber que as pessoas querem comprar suas casas – é preciso saber que podem pagar por elas, e que têm o financiamento para possibilitar isso.

Se qualquer uma dessas condições não estiver presente, o incorporador pode decidir resolver a condição por conta própria, ou decidir não executar o empreendimento ainda. Por exemplo, em muitos países da África, o financiamento de longo prazo para comprar casas prontas (também conhecido como financiamento hipotecário) não existe. Sem esse financiamento, as incorporadoras só podem construir para quem pode pagar à vista. Isso limita o número de casas construídas. Por conseguinte, na maioria dos países africanos, ainda é comum que as moradias sejam construídas uma a uma, financiadas pelo potencial proprietário, e não parte de um empreendimento de grande escala. Isso torna cada casa individual mais cara, porque as economias de escala que um empreendimento maior pode atingir não podem ser realizadas.

Na maioria das cidades da África, é raro que todas as condições sejam satisfeitas. As incorporadoras estão se tornando mais criativas, assumindo o processo de desenvolvimento completo e

desempenhando funções nos aspectos em que outros atores ou não existem ou não têm capacidade para participar.

Financiamento de empreendimentos habitacionais

A segunda parte do sistema envolve o financiamento. As incorporadoras precisam ter acesso a financiamento para executar o empreendimento, e a disponibilidade disso depende da existência de compradores que tenham o dinheiro ou o financiamento para comprar o produto da incorporadora. Infelizmente, como o setor de hipotecas ainda não é muito sólido em muitas cidades africanas, esta é uma etapa difícil de cumprir. As incorporadoras ficam emperradas num impasse: não conseguem financiamento para construir até que seus compradores tenham acesso a empréstimos, que não são oferecidos pelos bancos porque não há casas para os mutuários comprarem.

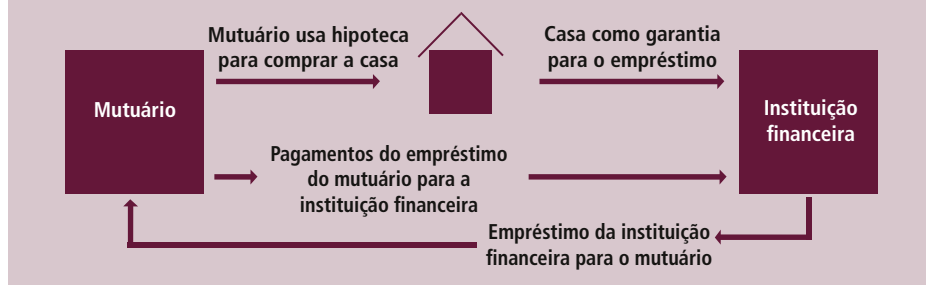
A incorporadora responsável pelo Empreendimento Habitacional de Lilayi, na Zâmbia, descreveu assim o impasse: “O problema das moradias não está em construí-las. Sabemos construir casas. Não é a demanda.

EXPLORANDO NOVOS HORIZONTES EM ZÂMBIA: O EMPREENDIMENTO DE LILAYI

Robin Miller possuía 2 000 hectares de terra na Zâmbia nos arredores da capital, Lusaka. Uma porção dessa terra não servia para a agricultura, então, em 2001, o Sr Miller decidiu transformá-la num subúrbio residencial com 5 000 unidades. Para conseguir transformar terra em canteiro de obras foi necessário o extraordinário comprometimento dos atores-chave por quase 10 anos, 50 acordos jurídicos diferentes, um complexo mecanismo de financiamento e o apoio de vários atores internacionais, incluindo o banco de financiamento holandês FMO, USAID, OPIC, entre outros.

O Projeto Lilayi envolveu uma solução completa de desenvolvimento, na qual o incorporador dirigiu todos os aspectos do projeto, na ausência de outros atores. O projeto foi estruturado desde o início como um subúrbio independente, com a maioria de seus serviços e instalações sendo desenvolvida como parte do esquema. Além disso, inaugurou um procedimento novo e descentralizado para a transferência de títulos, efetuada por órgãos locais e não pelo Departamento de Terras. Dada a ausência de atores do financiamento habitacional no mercado, o Empreendimento Habitacional de Lilayi adotou uma abordagem alternativa para assegurar empréstimos para os compradores. O projeto levantou seu próprio capital para financiamento do usuário final – tornando-se uma instituição de financiamento hipotecário especial. O Stanbic Bank administra os empréstimos em nome do Lilayi.⁴

FIGURA 1: FINANCIAMENTO DA AQUISIÇÃO DE UMA CASA ATRAVÉS DE UMA HIPOTECA



Existem muitas pessoas querendo casas. O problema é dar às pessoas que querem as casas a capacidade de financiamento para comprá-las.”⁵

A forma mais comum e, em princípio, conveniente de financiamento habitacional é a **hipoteca** (ver Figura 1). Consiste num grande empréstimo com um longo período de pagamento, garantido pela propriedade que ele ajuda a comprar. Funciona da seguinte forma: uma pessoa quer comprar uma casa, mas não pode pagar por ela porque o custo equivale a muitas vezes seu salário anual. A pessoa procura o banco para comprar a propriedade, levando comprovante de renda e detalhes da casa (localização, o valor provável, etc.). O banco lhe concederá o empréstimo se (1) o banco tiver dinheiro suficiente; (2) o mutuário puder arcar com os pagamentos mensais que o empréstimo exige; (3) houver uma razoável expectativa de que o mutuário vai manter seu emprego durante a vigência do empréstimo; (4) o mutuário puder obter o título legal da propriedade e esta valer a quantia que o mutuário pediu ao banco; e (5) o banco acreditar que poderá retomar a propriedade caso o mutuário não efetue o pagamento do empréstimo. O banco vai querer ter certeza de que as leis de execução hipotecária são claras e diretas, e aplicadas pelo governo e pela legislação. Se o banco estiver seguro de que todos esses requisitos estão satisfeitos e de que existe legislação e aplicação da lei, normalmente oferecerá o empréstimo. Se estiver um pouco indeciso,

pode ainda oferecer o empréstimo, mas cobrará uma taxa de juros mais alta para cobrir o risco de inadimplência. Se tiver certeza de que essas condições não estão atendidas, é pouco provável que conceda o empréstimo.

Cada uma dessas cinco condições envolve uma série de outros fatores:

- 1. O banco tem dinheiro suficiente:** O banco precisa estar seguro de ter dinheiro suficiente para conceder um empréstimo ao mutuário e de poder abrir mão desse dinheiro pelo tempo que o mutuário levar para devolvê-lo. Essa segunda parte é a mais difícil, e foi em torno desse desafio que diferentes tipos de sistemas de financiamento habitacional surgiram. (Ver a seção deste guia “*Onde os agentes financeiros conseguem o dinheiro para os empréstimos imobiliários?*”)
- 2. O mutuário pode arcar com a prestação mensal que o empréstimo exige:** Isso depende da renda e das despesas do mutuário, e do quanto sobra para fins de habitação (ver a seção deste guia “*Como os bancos avaliam a capacidade de pagamento?*”). Em muitos casos, o banco só aprovará o empréstimo se conseguir que os pagamentos sejam feitos diretamente pelo empregador, antes que o salário seja pago ao mutuário. Isso é chamado empréstimo com desconto em folha de pagamento. Isso garante que o mutuário não gastará o dinheiro em outras

coisas antes de pagar o banco. A prestação mensal é um fator do montante principal do empréstimo (que depende do custo da casa e de quanto o mutuário conseguiu economizar para o depósito), a taxa de juros e o prazo do empréstimo. Esses fatores são substancialmente influenciados pela política macroeconômica.

3. Existe uma expectativa razoável de que o mutuário manterá o emprego durante a vigência do empréstimo:

O banco tem muito interesse na segurança do emprego do mutuário, porque isso vai assegurar que este poderá pagar as prestações durante toda a vigência do empréstimo. Isso significa que o banco vai pensar se o empregador do mutuário tende a fechar e, se este for o caso, se o próprio mutuário tem boas chances de conseguir outro trabalho. É por essa razão que os bancos, em muitos países africanos, preferem emprestar a funcionários públicos: governos nunca fecham! Isso também significa que é improvável que um banco conceda um empréstimo se o mutuário estiver perto da aposentadoria. O banco quer ter certeza de que o empréstimo será liquidado antes de o mutuário parar de trabalhar – por isso, em geral, os bancos não gostam de fazer hipotecas de 20 anos para quem tem mais de 40 anos. Se concederem o empréstimo, reduzirão a vigência do empréstimo para que este termine quando a pessoa estiver prestes a se aposentar.

4. O mutuário pode obter o título legal da casa e seu valor corresponde à quantia solicitada:

A principal característica de uma hipoteca é o fato de ser garantida pela mesma propriedade que é utilizada para comprar. Isso significa que, ao tomar o empréstimo, o mutuário cede ao banco seu direito de propriedade legalmente reconhecido, resgatável se o empréstimo não for pago. Se o mutuário perder o emprego, por exemplo, e não honrar seu compromisso de pagar, o banco tem o direito de tomar posse da casa e vendê-la para recuperar os montantes pendentes

do empréstimo. Por essa razão, esse tipo de empréstimo só dá certo se o mutuário tem o título legal da casa, que possa ser transferido para o banco. Se o mutuário não for legalmente o proprietário do imóvel, não poderá oferecê-lo como garantia do empréstimo. Evidentemente que esse é um acordo que gera ansiedade, mas é apenas com essa garantia que o banco se sentirá confortável para conceder um empréstimo tão alto ao mutuário e para permitir que ele o pague durante um longo período. Por essa razão, também é importante que a casa tenha um valor ao menos igual ao montante do empréstimo: se precisar vender a casa, o banco quer ter certeza de recuperar ao menos o que é devido.

5. A retomada da propriedade é inequívoca e apoiada por leis de execução hipotecária aplicadas pelo sistema judiciário:

O banco também quer garantir que poderá retomar a propriedade e que, se necessário, o sistema judiciário será chamado para aplicar a lei e despejar o mutuário inadimplente. Em alguns países o processo de retomada é politizado, o judiciário é lento ou indiferente à aplicação das leis de execução hipotecária, e/ou os governos relutam em aplicar leis que trarão agitação social, caso o mutuário seja legalmente despejado da propriedade e torne-se sem-teto. Quando isso acontece, o banco perde a fé de que seu contrato de hipoteca será honrado. Quando o banco sente isso, no caso de execução hipotecária, terá dificuldade para retomar a propriedade e poderá decidir não fazer empréstimo algum. Um estudo de 2007 mostrou que mais de 50% das empresas de Angola, República Democrática do Congo, Guiné e Suazilândia não confiavam no sistema judiciário para defender os direitos de propriedade. Mais de 30% das empresas de Botsuana, Burundi, Ruanda, Camarões, Mauritània, Uganda e Tanzânia também não confiavam. Isso se tornou uma séria barreira aos empréstimos. Enquanto os governos estão normalmente

preocupados com as pessoas sem-teto, os bancos e as instituições financeiras estão mais focadas na aplicação dos direitos de propriedade e da legislação de execução hipotecária que lhes permitirá recuperar o dinheiro que emprestaram. Os riscos farão com que os bancos cobrem taxas de juros absurdamente altas ou não ofereçam nenhum empréstimo à habitação.

Há uma proporção muito pequena da população urbana na África que pode atender a todas essas condições. A capacidade de pagamento é um dos problemas. Embora a hipoteca espalhe o alto custo da moradia por um longo período de tempo, as parcelas mensais continuam muito elevadas para mais de 85% da população. Os bancos também não podem conceder hipotecas a quem está informalmente empregado. Por fim, uma das maiores restrições aos mercados de hipoteca são os péssimos sistemas de registro e gestão de terras que coexistem com sistemas costumeiros de propriedade da terra em muitos países africanos. Por exemplo, em Ruanda, de 7,7 milhões de lotes, apenas 80 000 têm título de propriedade formal. Isso limita muito o número de propriedades contra as quais os bancos estão preparados para conceder uma hipoteca.

Apoio do governo ao sistema de financiamento habitacional

A terceira parte do sistema de financiamento habitacional envolve as atividades do governo para ajudar ao longo do processo. Em todo o mundo, os governos dão apoio para que seus sistemas de financiamento habitacional atendam à maior parcela possível da população. Nos Estados Unidos, os subsídios para a habitação, tanto para aluguel quanto para aquisição, são uma parte fundamental do sistema financeiro. Na Escandinávia, Holanda e Inglaterra, índices elevados de subsídios do Estado tornaram possível o nascimento e a manutenção dos vibrantes setores de aluguel social e habitação cooperativa que existem nesses países. Em princípio, o governo pode funcionar como uma ponte importante, aumentando a capacidade de pagamento de famílias de baixa renda para que, com o financiamento, elas possam ter acesso a moradias adequadas fornecidas pelo setor privado.

Atualmente, a África do Sul tem o maior sistema de subsídios à habitação do continente, cabendo ao governo um papel dominante. A relativa riqueza da economia sul-africana, apoiada anualmente por crescentes receitas

FINANCIAMENTO HABITACIONAL EM UGANDA

O setor de financiamento habitacional de Uganda cresceu substancialmente, passando de uma instituição estatal para cinco bancos comerciais (Housing Finance Bank, DFCU Bank, Stanbic Bank, Barclays, Standard Chartered) e uma instituição de depósito de microcrédito (Uganda Microfinance Limited). O setor é, porém, pequeno em relação às necessidades de moradia do país e vem servindo sobretudo à população de renda média e alta. O valor médio da hipoteca emitida por bancos comerciais fica entre UGX60 milhões (USD34 000) e UGX80 milhões (USD46 000), valor alto demais para a população de baixa renda.

A ausência de um financiamento habitacional adequado pelos últimos 30 anos e as fundações fracas criadas por sucessivos governos para construir a indústria da habitação no país, danificaram muito o setor privado formal, a tal ponto que sua contribuição para o provimento de moradias tem sido relativamente insignificante.

O microcrédito habitacional não bancário é algo novo, apoiado em parte pela Stromme Foundation (uma instituição de financiamento de atacado) e pela Habitat para a Humanidade Uganda (trabalhando com a UGAFODE).⁶

fiscais, tornou possível para o governo fornecer, de graça, moradias totalmente subsidiadas aos pobres e à população de baixa renda, que, juntos, compreendem a maioria da população do país. O contexto pós-democracia criou uma situação política na qual o Estado sul-africano precisava responder a uma demanda de direitos para aqueles anteriormente excluídos da propriedade de suas casas pelo regime do apartheid. Entretanto, essa foi uma situação única. O nível de capacidade fiscal presente na África do Sul não é encontrado em nenhum outro lugar da África.

A dificuldade que o governo enfrenta, na África e outros lugares, quando quer dar apoio, é assegurar que seus esforços não sufoquem o setor privado. O apoio governamental deve tornar mais fácil para o setor privado fornecer acesso ao financiamento habitacional razoável – e não desencorajar a participação do setor privado. Em última instância, o governo precisa que os bancos e outros atores do setor financeiro participem, porque não tem dinheiro suficiente para fazer o trabalho sozinho. As intervenções do governo podem fazer a diferença diretamente, através da concessão de subsídios, diferentes tipos de incentivo (p.ex. fiscal, de produção, renda, etc.), ou mesmo da imposição de normas; ou indiretamente, através de uma política macroeconômica mais ampla.

Famílias recorrem ao financiamento habitacional informal

A parte final do sistema de financiamento habitacional envolve as famílias que resolvem suas necessidades de moradia informalmente, porque as moradias formais, oferecida por construtoras, e o financiamento hipotecário são inacessíveis, e a assistência do governo não é suficiente. Embora denominada “informal”, esta é a parte dominante do sistema habitacional na maioria dos países africanos. Com menos de 15% da população com acesso ao financiamento hipotecário, o restante trata de suas condições de moradia

uma a uma, fora do sistema formal e por conta própria.

Casas construídas por seus proprietários são a forma mais comum de produção de moradias na África, e os próprios habitantes das cidades africanas têm sido as maiores fontes de financiamento para essa produção. A situação encontrada em Malauí é típica do continente.

SEGMENTOS DE MERCADO EM MALAUÍ

Existem três segmentos populacionais bem definidos, cada qual com demandas de moradia e necessidades de financiamento habitacional muito diferentes:

- Pessoas de renda média a alta, que compram a terra a constroem por conta, ou compram casas prontas dentro de áreas urbanas planejadas e regularizadas. Essas pessoas normalmente se qualificam para hipotecas ou economizarão e construirão progressivamente até ter uma estrutura hipotecável.
- Pessoas de renda média-baixa e baixa vivendo em áreas urbanas, que alugam acomodações em assentamentos densamente povoados e não planejados, ou que garantem um lote de terra (em geral não regularizado) e constroem progressivamente ao longo de um período de tempo. Esses indivíduos precisam de empréstimos imobiliários sem garantia, pois é pouco provável que sua posse da terra seja regularizada, ou de acesso a empréstimos menores (crédito para reformas) para construir suas casas ao longo de um período de tempo.
- Pessoas de baixa renda ou agricultores de subsistência em áreas rurais, em terras costumeiras, que também constroem progressivamente, com base num fluxo de renda sazonal. Essas pessoas precisam de acesso a empréstimos para materiais de construção, pois suas necessidades de moradia são mais básicas.⁷

Na ausência de resposta eficaz e de larga escala à escassez de moradias da parte do Estado ou do setor privado, as próprias famílias estão tratando de suas urgentes necessidades de habitação nas cidades africanas. Com o mínimo de recursos, os indivíduos de baixa renda constroem suas casas em assentamentos informais. Mais da metade da população de muitas cidades africanas vive hoje em assentamentos informais. O enorme estoque de moradias de preço razoável que esses assentamentos oferecem pode ser inseguro, mal construído, de má qualidade e com serviços precários, mas, abrigando a força de trabalho, permitiu que as cidades crescessem e prosperassem. Há uma necessidade urgente de melhorar esses assentamentos informais e transformá-los em bairros com melhores serviços e legalizados, totalmente integrados às cidades onde se situam.

Existem muitas lições a aprender com esse sistema de provimento de moradias construídas pelas pessoas. Entre elas, como entender melhor as necessidades de moradia dos pobres urbanos e como ajudar seus sistemas de oferta de moradias informais a funcionar com mais eficiência e igualdade. (Ver *Guia prático 2: Moradias populares.*) Esses processos revelam vitalidade na mobilização de recursos, na reunião de insumos básicos para as moradias e na construção gradativa de uma casa que atenda às necessidades e aos níveis de capacidade de pagamento de grandes parcelas da população. O processo, que é progressivo, limitado em termos de recursos e de tempo, depende de disponibilidade de terra, materiais de construção e recursos financeiros. Portanto, o desenvolvimento de financiamentos habitacionais não hipotecários é uma parte importante da ampliação desse processo e de torná-lo capaz de apoiar os sistemas de provimento de moradias produzidas pelas pessoas. Isso é algo em que os governos devem focalizar sua atenção, quando consideram o desenvolvimento do setor financeiro e, particularmente, do financiamento habitacional em seus países. (Ver a seção deste guia *“O que fazer quando a hipoteca não é possível!”*.)

O objetivo de um sistema de financiamento habitacional abrangente é reduzir o número de pessoas que precisam resolver suas necessidades de moradia informalmente, fora dos sistemas oficiais, oferecendo opções mais amplas, com alternativas competitivas. Para tanto, o apoio do governo é fundamental. Um bom sistema de financiamento habitacional torna o financiamento de moradias mais eficiente – ou seja, mais simples, melhor, mais rápido – do que a rota informal.

ONDE OS AGENTES FINANCEIROS OBTÊM O DINHEIRO PARA EMPRÉSTIMOS IMOBILIÁRIOS?

Empréstimos imobiliários são particularmente difíceis para os agentes financeiros oferecerem porque são maiores do que a maioria dos outros tipos de empréstimo, exigindo um período de pagamento mais longo. Empréstimo de dinheiro por um longo período de tempo é muito arriscado para o mutuante, pois as chances são maiores de o mutuário tornar-se inadimplente, de o valor da propriedade cair tanto que não alcance mais o valor do empréstimo ainda por liquidar, ou de a inflação dilapidar o valor do empréstimo. Empréstimos de longo prazo também vinculam quantias relativamente altas de capital por longos períodos de tempo, o que significa que o mutuante não pode emprestar aquele dinheiro para outras pessoas. Um dos maiores desafios que qualquer mutuante imobiliário enfrenta é, antes de tudo, reunir dinheiro suficiente para ser capaz de oferecer empréstimos.

Os agentes financeiros são definidos de acordo com a maneira pela qual obtêm o dinheiro para emprestar. Existem quatro abordagens diferentes:

- Como instituições de depósito, os **bancos** emprestam o dinheiro de outras pessoas.
- **Instituições de poupança contratual** são instituições de depósito especializadas em empréstimos imobiliários, semelhantes a sociedades de crédito hipotecário.
- **Bancos hipotecários** financiam suas carteiras de empréstimos emitindo títulos aos investidores.
- Menos comum na África, a **securitização** é uma forma importante de os agentes financeiros levantarem fundos e transferirem o risco. É mais utilizada em países com um setor financeiro estabelecido e bem-desenvolvido, como os Estados Unidos, Inglaterra e países da União Europeia.

As diferentes abordagens encontram-se explicadas abaixo.

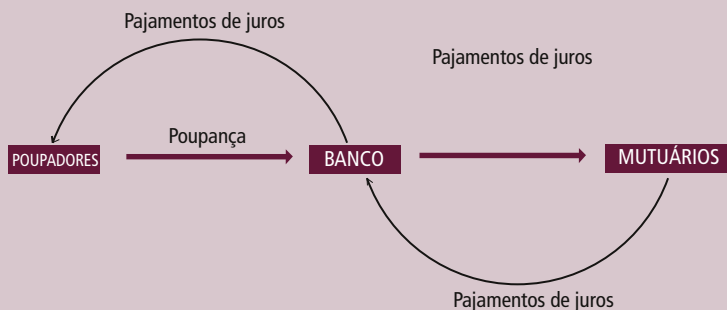
Os bancos emprestam o dinheiro de outras pessoas

Um sistema financeiro apoia-se no fato de que, dentro de uma economia, algumas pessoas (poupadores) têm mais dinheiro do que precisam, enquanto outros (mutuários) têm menos do que necessitam. O sistema financeira canaliza os fundos dos poupadores para os mutuários (ver Figura 2).

Quando um poupador deposita seu dinheiro no banco, este paga àquele uma taxa por manter seu dinheiro lá. Isso é chamado **juro**. De forma semelhante, quando um mutuário toma um empréstimo com o banco, o ressarcimento compreende o montante principal do empréstimo, dividido em quantias menores pagáveis mensalmente, mais juros. O juro é a taxa cobrada pelo uso do dinheiro ao longo do tempo. O banco cobra dos mutuários uma taxa de juros mais elevada do que a paga aos poupadores, para poder cobrir seus custos e ter lucro. Os bancos precisam ter certeza de que os mutuários vão pagar seus empréstimos para que os poupadores possam acessar seu dinheiro quando precisarem. Se um poupador achar que seu dinheiro não está seguro no banco, não o colocará lá. E se os poupadores não depositarem suas economias no banco, este não terá nada para emprestar. Como emprestam o dinheiro dos outros, os bancos precisam ter certeza de poderem ter esse dinheiro de volta.

O financiamento habitacional leva todo esse processo para outro nível, porque moradias são caras. A compra de uma residência completa pode chegar a custar entre duas e dez vezes a renda anual de uma família – muito além da capacidade de poupança da maioria. Por essa razão, residências mais completas são pagas com empréstimos (normalmente uma hipoteca) que os mutuários pagam em quantias mensais e razoáveis ao longo de um período. Novamente, o banco tem de certificar-se de que o mutuário pagará o empréstimo para que os depósitos dos

FIGURA 2: OS BANCOS CANALIZAM DINHEIRO DOS POUPADORES PARA OS MUTUÁRIOS



poupadores estejam protegidos. Se uma família não pode pagar nem mesmo a menor parcela que o mutuante define, então deve rever sua opção. Pode comprar uma casa menor e mais barata, alugar acomodações ou, ainda, decidir

construir sua própria casa, passo a passo, lenta ou rapidamente, conforme suas possibilidades. Diferentes formas de financiamento habitacional são concebidas para facilitar cada um desses diferentes processos.

INGREDIENTES DE UM EMPRÉSTIMO

Principal: É a quantia que o mutuário toma emprestado do mutuante.

Juro: É o preço pago pelo serviço de emprestar o dinheiro. É calculado como uma porcentagem do montante pendente do empréstimo e pagável mensalmente, junto com uma parte do principal. Em países onde a inflação é alta, as taxas de juros serão mais elevadas para que o dinheiro restituído não tenha valor menor do que na época do empréstimo.

Caução ou garantia: É algo que o mutuário oferece ao mutuante *como garantia* caso não seja capaz de pagar o empréstimo. Em alguns casos, a caução ou garantia é a própria casa financiada. Em outros casos, pode ser mobília, carro ou algum outro bem valioso e durável. A característica importante da garantia é que esta deve ser resgatável em caso de inadimplência. Portanto, se alguém deixa de pagar um empréstimo imobiliário de USD10 000, a garantia deve ter ao menos o valor do montante pendente do empréstimo, para que as perdas do mutuante sejam cobertas.

Depósito: É o montante que o mutuário paga de sua poupança para o custo do empréstimo. Prova ao mutuante que o mutuário tem certa capacidade financeira, e que está comprometido com o investimento para o qual está tomando dinheiro emprestado.

Risco: É a incerteza, ou a possibilidade de que o retorno esperado de um investimento seja menor do que o previsto. Quando o risco é alto, os agentes financeiros elevam a taxa de juros associada a um empréstimo. Mas o risco pode ser mediado com a garantia, o que empurra a taxa de juros para baixo novamente.

Instituições de poupança contratual especializadas em poupança e empréstimos para compra da habitação

As sociedades de crédito hipotecário foram criadas na Inglaterra no século 18, para mobilizar a poupança das famílias de baixa e média renda, especificamente para a construção de moradias. Nesse primeiro modelo, uma comunidade se reuniu para formar um clube de poupança – como o *stokvel* ou ROSCA, comum em comunidades na África – no qual todos os membros poupavam ativamente para fins de moradia. Uma vez em cada ciclo, um dos integrantes tinha o direito de utilizar a poupança do grupo para fins de moradia. Com o tempo, o modelo evoluiu e formalizou-se, e algumas sociedades de crédito hipotecário transformaram-se em bancos completos, oferecendo muitos produtos, e não apenas empréstimos à habitação. As sociedades de crédito hipotecário foram populares durante o período pós-independência em muitos países da África, mas a maioria não sobreviveu. A Botswana Building Society (BBS) é um exemplo de uma sociedade de crédito hipotecário próspera na África que não se transformou em banco. Em 2010, a BBS tinha um total de 4 912 titulares de contas de hipoteca e 104 785 titulares de contas de poupança.

O atual modelo de instituição de poupança contratual foi popular na Áustria, França e Alemanha, bem como em partes da África e América Latina. Em termos do modelo, os poupadores fazem um contrato com a instituição para economizar por um período específico ou até um determinado montante, em geral a uma taxa de juros fixa, abaixo do mercado. Quando cumpre as obrigações contratuais, o poupador tem o direito a um empréstimo a uma taxa de juros fixa, abaixo do mercado. Em muitos casos, o governo apoia as operações da instituição de poupança contratual, oferecendo bônus de poupança e tratamento fiscal diferenciado. O modelo de sociedade de crédito hipotecário continua a

existir em alguns países – a Botswana Building Society, por exemplo.

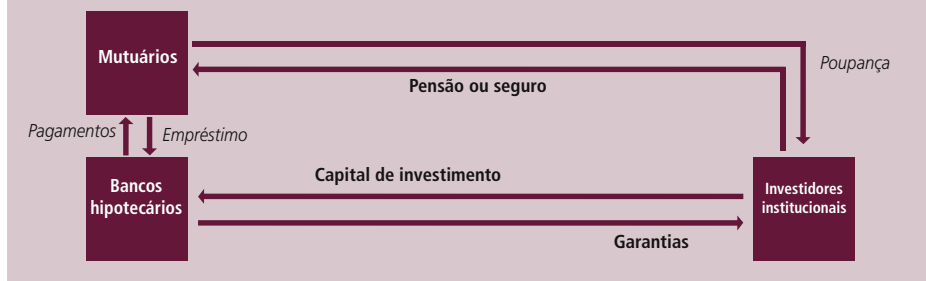
Cingapura tem um modelo interessante, no qual os contribuintes do seu Fundo de Previdência Central têm direito de usar essa poupança obrigatória para entrada e pagamentos de hipoteca (mas não de aluguel). Quando a quantia à qual têm direito de tomar emprestado é insuficiente para seus propósitos habitacionais, os mutuários às vezes efetuam uma segunda hipoteca com um banco comercial.

Evidentemente, o desafio desse tipo de esquema é que o *pool* de poupadores é o mesmo que o *pool* de mutuários, o que significa que nem todos podem pegar o empréstimo ao mesmo tempo. Além disso, a abordagem limita a escolha do poupador – se sua situação muda e ele precisa do dinheiro que poupou para outro fim, é muito difícil tirar o dinheiro do sistema.

Bancos hipotecários financiam suas carteiras de empréstimos emitindo títulos a investidores

Bancos hipotecários são instituições de empréstimo estabelecidas expressamente para oferecer hipotecas. Eles não aceitam depósitos, e sim levantam capital vendendo títulos a investidores (ver Figura 3). Geralmente, os investidores são as próprias instituições financeiras de longo prazo, como fundos de pensão ou companhias de seguro. Eles recebem a poupança de pessoas comuns que compram os produtos dos fundos de pensão ou das seguradoras. Como esses produtos só vencem depois de muito tempo, o fundo ou a companhia de seguros sabe que pode investir o dinheiro numa instituição que também tem obrigações de longo prazo. Em geral, os bancos hipotecários oferecem hipotecas de longo prazo e taxa de juros fixa.

FIGURA 3: BANCOS HIPOTECÁRIOS CANALIZAM O DINHEIRO DOS INVESTIDORES PARA OS MUTUÁRIOS



Embora os fundos de pensão sejam uma importante fonte de poupança doméstica (às vezes a única significativa) e ideais para as exigências de financiamento de longo prazo dos bancos hipotecários – como em muitos países da União Europeia –, os fundos de pensão na África normalmente relutam em investir em financiamento habitacional. Os gestores dos ativos dos fundos de pensão e que decidem que investimentos fazer acreditam que a habitação popular é um negócio de alto risco e baixo retorno, inadequado aos seus planos de investimento. Achrom que o investimento em financiamento habitacional é trabalho do governo, e portanto jamais consideram os tipos de retorno que podem ser obtidos.

Um dos problemas que reduzem o interesse dos gestores em investir na habitação é a taxa de juros oferecida pelos títulos do Tesouro do governo. Quando os governos definem uma taxa de juros muito elevada para os títulos do Tesouro, os fundos de pensão investem nesses títulos em vez de fazer outros investimentos. Alguns países confrontaram esse desafio reduzindo as taxas dos títulos do Tesouro, como um mecanismo para direcionar o investimento a oportunidades mais produtivas, como a habitação. Alguns países também implementaram uma legislação que canaliza ativamente os investimentos para oportunidades que estimulam a economia local. Na Namíbia, o governo recentemente modificou suas regras para estipular que os


fundos de pensão devem investir pelo menos 5% de seus ativos em ativos secundários e locais. O National Pension Scheme da Zâmbia está negociando com bancos comerciais para depositar um grande parcela de fundos nos bancos, contanto que estes desenvolvam um linha de produtos financeiros adequados aos participantes do fundo de pensão.

Os bancos hipotecários também podem levantar capital nos mercados de capitais. No entanto, isso é menos prevalente na África, pois os mercados de capitais africanos são pequenos pelos padrões internacionais.

A securitização é outra maneira de os agentes financeiros levantarem capital

A securitização leva o modelo de financiamento do banco hipotecário um passo adiante, ao criar um *pool* de hipotecas e vender títulos desses *pools* a investidores institucionais. O sistema ganhou popularidade nos EUA e no Reino Unido, e é o mecanismo dominante para o financiamento de carteiras de empréstimos imobiliários nesses países. Funciona da seguinte forma: um banco emite uma série de empréstimos e forma com eles um *pool*. Em seguida, o banco vende esse *pool* (incluindo as obrigações de pagamento de todos os mutuários relativas aos empréstimos reunidos no *pool*) a uma instituição intermediária –

EXEMPLO DE UM POOL DE EMPRÉSTIMOS SECURITIZADOS

<p>O Banco ABC faz um contrato de empréstimo com 50 famílias da província. Cada empréstimo é de USD20 000 e prevê um pagamento mensal de USD2 000.</p>	<p>O Banco ABC reúne um pool de 50 empréstimos e os vende como um pacote para uma sociedade de propósito específico. Agora, o Banco ABC não tem mais direitos sobre o fluxo de pagamentos de nenhum dos empréstimos, mas tem o dinheiro da venda do pacote para novos empréstimos.</p>	<p>A sociedade de propósito específico convida investidores para comprar títulos de seu pool de empréstimos. Cada título dá ao investidor o direito a uma parte do fluxo de pagamentos do empréstimo todo mês.</p>	<p>Para encorajar os investidores a investir e facilitar esse processo, alguns governos garantem o retorno aos investidores.</p>
			

uma sociedade de propósito específico – que então convida investidores a comprar títulos do pool. Esse convite é chamado de “mercado hipotecário secundário”. Os títulos que os investidores compram são conhecidos como “títulos lastreados em hipotecas” e prometem uma parcela das cobranças do pacote de empréstimos.

A vantagem do arranjo é que um mutuante pode conceder empréstimos sem se preocupar com o prazo: eles só revendem o empréstimo como parte de um pacote à sociedade de propósito específico. Isso resolve o problema de liquidez que os bancos com frequência enfrentam com hipotecas de longo prazo e dá ao mutuante um fluxo de caixa regular para conceder mais empréstimos, enquanto a sociedade de propósito específico fica com todos os direitos aos pagamentos dos empréstimos desse *pool*. Evidentemente, o risco para o investidor é que o mutuário não pague seu empréstimo. Isso significa que o investidor tem grande interesse de saber todos os detalhes sobre a qualidade dos empréstimos do *pool* antes de concordar em comprá-lo. Nos EUA, o governo desenvolveu um sistema de garantias para proteger o capital do investidor e assegurar que eles continuem a alimentar o sistema com seus investimentos.

Em princípio, a securitização funciona muito bem quando dá certo, porque lida com as duas maiores preocupações que qualquer banco pode ter: liquidez (ou seja, fundos suficientes para continuar a emprestar) e risco (a possibilidade de não pagamento). Na securitização, o mutuante se torna um originador, vendendo empréstimos em nome da sociedade de propósito específico e do investidor. A sociedade de propósito específico assume o risco da carteira de hipotecas, o que permite aos investidores oferecer financiamento. Evidentemente, a fim de securitizar os empréstimos, o mutuante precisa ter originado um número suficiente deles para criar um *pool* com saúde e diversidade razoáveis para atrair um investidor. Isso significa que apenas agentes financeiros estabelecidos e com bom histórico podem avançar para a securitização. A securitização não constitui uma fonte de financiamento para novos agentes financeiros. O financiamento que a securitização oferece é para crescimento, uma vez estabelecida uma carteira de empréstimos.

O sistema não é isento de risco. Entre 2007 e 2010, problemas com a indústria de securitização americana e britânica ameaçou derrubar toda a economia global, tendo levado muitos países a uma recessão extremamente grave.

SECURITIZAÇÃO E A CRISE DO SUBPRIME

Embora fosse uma ferramenta importante e útil para lidar com os desafios da liquidez e do risco, a securitização também preparou o terreno para a crise do subprime que levou à crise econômica global de 2009 e 2010.

Possivelmente, a parte mais importante do processo de empréstimo, que possibilita a um mutuante oferecer um empréstimo, é a confiança de que o mutuário pagará o empréstimo. Para ter essa confiança, o mutuante entrevista o mutuário, analisa sua documentação que confirma sua renda e suas despesas (que ele pode arcar com as prestações mensais) e também às vezes inspeciona a casa para a qual o empréstimo será usado, para assegurar-se de que seu valor é igual ou maior do que o valor do empréstimo. Somente com base em todas essas informações pode um mutuante ter confiança de que o mutuário pode honrar suas obrigações de pagamento.

Entretanto, algumas pessoas argumentam que a capacidade de pagamento de um mutuário nem sempre é visível no papel. Um mutuário pode ter membros na família que regularmente enviam dinheiro (remessas), ou pode ter um negócio informal ou que funciona com pagamentos à vista. O mutuário pode ser capaz de pagar o empréstimo com essa renda informal – mas, sem um documento para comprová-lo, sua solicitação de empréstimo pode ser recusada. Para superar esse problema, foi adotada uma política nos EUA na qual os agentes financeiros puderam conceder empréstimos sem todas as informações habitualmente exigidas, e cobrar uma taxa de juros mais elevada por esses empréstimos.

Normalmente, como emprestar dinheiro depende do pagamento, os agentes financeiros não teriam aceitado tal risco – nenhuma taxa de juros poderia ser alta o bastante para cobrir o risco de alguém mentir sobre sua renda e não ser capaz de pagar o empréstimo concedido. Entretanto, como os agentes financeiros podiam securitizar suas carteiras de empréstimos, podiam ocultar os empréstimos de risco mais alto dentro do *pool* de empréstimos mais amplo e mais saudável, com perfis de risco melhores. Depois de um tempo, os agentes financeiros se tornaram cada vez menos cuidadosos quanto à capacidade de pagamento do mutuário, porque não eram responsáveis pela cobrança dos pagamentos. Quando os *pools* de securitização tornaram-se mais arriscados, porém, os agentes financeiros não perceberam, porque não experimentaram o risco. Quando os investidores que compraram os títulos lastreados em hipotecas notaram, já era tarde: os empréstimos já haviam sido prorrogados e os mutuários estavam inadimplentes.

O risco da securitização é que ela deixa o mutuante menos preocupado quanto à capacidade de pagamento de longo prazo do mutuário, porque eles vendem o risco de não pagamento ao investidor.

COMO OS BANCOS AVALIAM A CAPACIDADE DE PAGAMENTO?

O fator mais importante para determinar se um banco concederá ou não um empréstimo é a renda da família: é suficiente e regular? Numa situação em que a maioria dos chefes de família tem empregos regulares no setor formal, determinar as rendas atual e futura é mais fácil. Mas, na maioria dos países africanos, os rendimentos informais e irregulares das famílias pobres podem ser bastante difíceis de estimar. Em muitas famílias pobres, há mais de um provedor e mais de uma fonte de renda. Parte desta pode vir de trabalhos no setor informal e pequenos negócios, e pode não haver prova documental (como contracheque). Além disso, é da natureza do emprego informal (e da pobreza em geral) que a renda flutua e haja crises que podem tornar os recursos disponíveis de uma família altamente instáveis. Tudo isso torna difícil para as instituições financeiras formais determinar a renda de uma família.

Normalmente, os agentes financeiros têm três maneiras de determinar quanto uma família é capaz de pagar:

- Utilizando uma porcentagem de sua renda mensal. A regra básica para famílias de baixa renda é estimar que a família pode comprometer entre 20% e 30% de sua renda mensal com o pagamento do empréstimo. Quanto menor a renda da família, menor a porcentagem que ela pode dedicar à moradia, uma vez que todas as famílias têm custos fixos (alimentação, água, roupas, taxas escolares) que não podem evitar.
- Subtraindo o gasto real (incluindo aluguel ou despesas de moradia atuais) da renda mensal. Esse método é mais preciso, pois leva em conta a renda e o gasto da família, e portanto reflete melhor sua realidade econômica particular. Mas não é simples. As despesas podem variar de um mês para o outro, e existem sempre

custos inesperados que não podem ser planejados.

- Testando a capacidade de pagamento com um período de poupança experimental, antes de oferecer o empréstimo. Alguns agentes financeiros perceberam que os rendimentos e gastos familiares não são regulares nem transparentes, e que as famílias muitas vezes encontram modos criativos para arcar com os pagamentos do empréstimo. Para estabelecer a capacidade de pagamento para um empréstimo, o mutuante prepara um plano de poupança com a família, que deve ser cumprido por um período de pelo menos seis meses. Durante esse tempo, o mutuante monitora o desempenho de pagamento da família: pagam em dia todos os meses? Pagam a quantia total todos os meses? Parecem administrar bem essa obrigação de pagamento regular? Ao fim do período, se a família se sair bem, o banco poderá oferecer o empréstimo com a segurança adicional de que a família economizou para um bom depósito.

O QUE FAZER QUANDO A HIPOTECA NÃO É POSSÍVEL

O problema da hipoteca é que ela só funciona para uma pequena minoria da população. Uma pesquisa encomendada pelo FinMark Trust em 12 países da África constatou que menos de 10% das populações locais estão qualificadas para o financiamento hipotecário, e isso antes de se considerar a capacidade de pagamento. Os problemas que dificultam o acesso à hipoteca na África incluem:

- Os mutuários devem ter um emprego estável e formal. Nas cidades da África Subsaariana apenas 64,5% da população com mais de 15 anos está empregada.
- Os formalmente empregados devem ganhar o bastante para arcar com o valor do empréstimo necessário para adquirir a casa. Mais de 50% das famílias em toda a África ganham menos de USD1 por dia. Apenas cerca de 3% da população total africana tem renda suficiente para arcar com um financiamento hipotecário.
- Para uma hipoteca dar certo, a propriedade deve estar legalmente apta para servir de garantia. Na maioria das cidades africanas, o sistema de gestão da terra só agora está se desenvolvendo, e muitas propriedades são construídas em terrenos sem título de propriedade nem o devido registro num cadastro público. Em Ruanda, por exemplo, de 7,7 milhões de lotes, apenas 80 000 têm um título formal. Quando o título está disponível, os sistemas existentes para permitir a transferência são tão complexos e demorados que a transferência formal se torna muito cara e fora do alcance da maioria. A Zâmbia, por exemplo, tem um único cadastro de terras em Lusaka. Todos os documentos de transferência devem ser assinados pelo escrivão de Lusaka, não importa a que parte do país os documentos se referem. Um estudo conduzido pelo Banco Mundial mostrou que o tempo e o custo para registrar uma hipoteca e para transferir o título na África Subsaariana é o mais alto do mundo. Leva cerca de 95,6 dias para registrar a terra legalmente, e custa mais de 8% do valor da propriedade. Em Angola, são 334 dias para registrar, a um custo de 11,6% do custo total da terra. No estado nigeriano de Lagos, os impostos de transferência (incluindo impostos sobre ganhos de capital e taxas de registro) chegam a 19% do valor da propriedade, sendo que o imposto anterior era de 30%. No Egito, por outro lado, o custo para registrar uma hipoteca e transferir o título é de 0,7% do valor da propriedade, e as taxas de registro da hipoteca são, no máximo, de aproximadamente USD360.
- Os mutuários devem ser correntistas de um banco. Ainda que em crescimento, o acesso financeiro em toda a África ainda é limitado. Nos países africanos do sul, de renda média (Botsuana, Namíbia, África do Sul), cerca de 50% dos adultos usam bancos, enquanto nos países de baixa renda da África Oriental (Quênia, Tanzânia, Uganda, Zâmbia), a porcentagem de usuários de bancos é de menos de 20%. O uso relatado de produtos de crédito é muito mais baixo do que essas porcentagens.
- Os bancos têm de oferecer hipotecas. Devido aos desafios das hipotecas (os bancos devem ser capazes de emprestar grandes quantias, que são devolvidas ao curso de um longo período), existem apenas uns poucos fornecedores de financiamento hipotecário na África. Embora também esteja crescendo, sua expansão permanece fraca, concentrada nas capitais nacionais, e não universalmente presente em todos os países. África do Sul e Namíbia têm os maiores mercados hipotecários da África, com a dívida hipotecária respondendo por pouco mais de 40% do PIB na África do Sul e cerca de 20% na Namíbia. A dívida hipotecária como porcentagem do PIB é de 15% no Marrocos, e de cerca de 12% na Tunísia. Nos demais

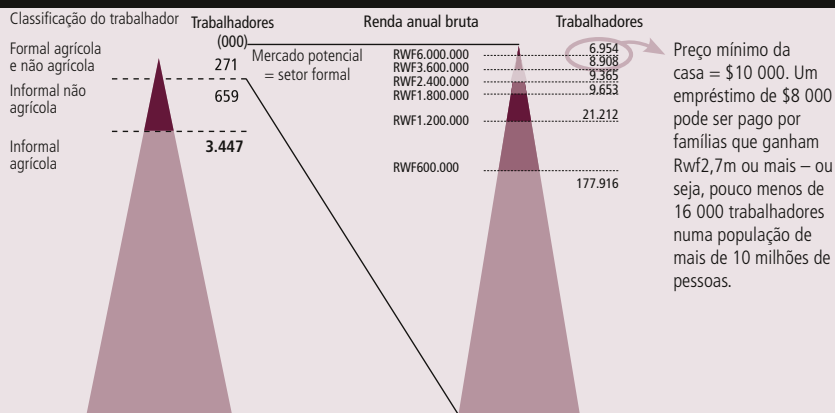
CAPACIDADE DE PAGAMENTO DO FINANCIAMENTO HABITACIONAL NA ÁFRICA

Zâmbia: “Poucos trabalhadores autônomos ganham o suficiente para se qualificar para um empréstimo imobiliário. Isso deixa os 16% de todos os zambianos formalmente empregados (2,2 milhões) como o mercado potencial... Desses, 40% não têm conta bancária.”⁸

Quênia: “... menos de 10% – têm tradicionalmente se qualificado para hipotecas nas instituições de financiamento habitacional, com a maioria excluída por sua baixa renda. Em geral, os mutuários consistem em indivíduos de alto poder aquisitivo...”⁹

Ruanda: “... Dos 270 000 formalmente empregados, apenas cerca de 50 000 pessoas ganham acima de RWF1,2 milhão (USD2 000) por mês. ... A renda da maior parte da população situa-se abaixo do nível exigido para se obter uma hipoteca no mercado formal.”¹⁰

PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO FORMALMENTE EMPREGADA VS. TOTAL DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA E SUA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA



Moçambique: “... Uma família precisaria de um salário mensal líquido de 48 000 MZM(USD1 900) para tomar emprestados USD40 000, por um período de 20 anos, para comprar um pequeno apartamento nas áreas menos atraentes da cidade de cimento de Maputo. ... Isso é mais que os salários básicos líquidos de um casal de médicos seniores trabalhando para o sistema nacional de saúde.”¹¹

Tanzânia: “...Quase 70% têm renda mensal abaixo de TZS200 000 (USD150) e portanto não podem arcar com as hipotecas convencionais; e é improvável que os 47% com renda mensal abaixo de TZS50 000 (USD38) possam pagar empréstimos imobiliários de qualquer tipo se apenas a renda *atual* for levada em conta. Um total de 28% da população adulta não faz ou não pode fazer declarações confiáveis sobre sua renda pessoal.”¹²

Etiópia: “... Para os três grupos de menor renda (todos abaixo de ETB700 por mês), compreendendo ao menos 60% da população – é impossível pagar o preço de construção de uma casa muito pequena e modesta, mesmo com um empréstimo sem entrada a 5% por 20 anos. Apenas o terço superior da população poderia arcar com o custo real de uma casa modesta ou melhor. A exceção é que uma família de baixa renda pode autoconstruir uma pequena casa num lote urbanizado. Para a maioria das famílias de baixa renda, o aluguel é a única opção, e mesmo isso só será viável se houver um subsídio significativo do custo real de moradia.”¹³

países, porém, a hipoteca é insignificante – menos de 5% – e é um setor pronto para crescer, mas ainda não desenvolvido.

Estudos encomendados pelo FinMark Trust descobriram que, em Angola, o sistema bancário formal tem relutado em entrar no mercado do financiamento habitacional, e um estudo nacional publicado em 2005 demonstrou que menos de 2% dos investimentos das famílias em moradia vêm de bancos. O financiamento habitacional na Etiópia é apenas uma pequena proporção do setor de empréstimos: atualmente apenas 4% da carteira de empréstimos nacional é para esse fim. As hipotecas em Gana são extremamente limitadas: apenas 85 novos empréstimos foram concedidos em 2004. Em Uganda, menos de 1% da população tem acesso a hipotecas oferecidas por bancos comerciais. As hipotecas em Ruanda são fornecidas, atualmente, a estimadas 3 000–4 000 pessoas, enquanto as estimativas sugerem que, em torno de 25 000–30 000 pessoas podem arcar com as hipotecas oferecidas pelos bancos.

Com a grande maioria das populações africanas incapazes de utilizar o financiamento hipotecário por uma razão ou por outra, outras formas de financiamento habitacional devem ser oferecidas (ver Tabela 1). Frequentemente os governos cometem o erro de pensar que, quando o financiamento hipotecário estiver disponível em seu país, seus problemas de financiamento habitacional serão resolvidos. O financiamento hipotecário é importante, mas só servirá a uma fração da população de qualquer país.

“Menos de 30% das famílias na maioria dos países emergentes podem pagar uma hipoteca para comprar a unidade mais barata construída num empreendimento porque:

- *o preço das casas é alto;*
- *taxas de juros reais elevadas, de 10% ou mais, amortizadas por alguns anos, criam pagamentos mensais altos que famílias de baixa renda frequentemente não podem pagar;*
- *a indisponibilidade de financiamento de longo prazo cria risco de taxas de juros e limita a oferta de crédito hipotecário;*
- *os caros sistemas do setor formal para direitos de propriedade, desenvolvimento do uso do solo e impostos de transferência de propriedade empurram as famílias para o setor informal e contribuem para limitar a demanda por dinheiro para a hipoteca;*
- *a instabilidade da renda familiar torna a dívida de longo prazo arriscada para os agentes financeiros e pouco atraente para muitas famílias; e*
- *assim, a maioria das famílias constrói suas casas passo a passo, cômodo por cômodo.”¹⁴*

TABELA 1: COMPARAÇÃO DOS DIFERENTES TIPOS DE EMPRÉSTIMO IMOBILIÁRIO

	HIPOTECA	EMPRÉSTIMO LASTREADO EM FUNDOS DE PENSÃO	MICROCRÉDITO HABITACIONAL	FINANCIAMENTO INFORMAL
CARACTERÍSTICAS	<ul style="list-style-type: none"> - Grande empréstimo garantido pela propriedade que ele compra. - Prazo de pagamento longo – quase 30 anos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Empréstimo médio, garantido pela poupança do fundo de pensão do mutuário. - Prazo médio de pagamento – até 20 anos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Empréstimo pequeno, geralmente sem garantia. - Prazo de pagamento curto – até 5 anos. - Alta taxa de juros porque não há garantia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Empréstimos muito pequenos, ou poupanças, geralmente sem garantia. - Prazo de pagamento indefinido. - Taxa de juros muito alta ou inexistente, dependendo do mutuante.
MERCADO-ALVO / REQUISITOS DO CLIENTE	<ul style="list-style-type: none"> - Adultos, com mais de 18 anos com histórico de crédito sólido. - Comprovante de renda: 6 meses de extratos bancários. - Emprego estável: empréstimo deve ser pago até aposentadoria. - Renda mínima aplicável. - Mutuário deve ser capaz de obter o título legal da propriedade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Adultos, com mais de 18 anos com histórico de crédito sólido. - Participante de fundo de pensão com poupança suficiente em que 60%–80% é o bastante para garantir o empréstimo desejado. - Comprovante de renda. - Emprego estável – empréstimo deve ser pago até aposentadoria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Adultos, com mais de 18 anos, sem idade máxima. - Comprovante de renda: salário, pensão ou outro. 	<ul style="list-style-type: none"> - Relacionamento com mutuante.
VANTAGENS	<ul style="list-style-type: none"> - Um grande empréstimo pago durante um longo período torna-se viável mensalmente. - A propriedade como garantia reduz a taxa de juros cobrada. - O mutuário obtém adiantado a casa completa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Disponível em situações em que a posse não está legalmente registrada. - A pensão como garantia reduz a taxa de juros cobrada. - Se inadimplente, o mutuário não perde a casa. - Casa construída em etapas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Altamente flexível e responde bem às necessidades e capacidades do mutuário. - O processo de habitação pode ser progressivo, de acordo com a capacidade de pagamento do mutuário. - Mais barato do que uma pequena hipoteca se o mutuário pode aceitar o processo de construção progressiva. 	<ul style="list-style-type: none"> - Altamente flexível e responde bem às necessidades e capacidades do mutuário.
DESvantagens	<ul style="list-style-type: none"> - A parte de juros do pagamento do empréstimo se torna significativa pelo longo período de pagamento. - Exigência de uma entrada elevada pode tornar o empréstimo inviável. 	<ul style="list-style-type: none"> - O valor do empréstimo depende da poupança no fundo por participante: os mais velhos são favorecidos. - Se inadimplente, o mutuário perde a poupança do fundo de pensão. - Processo de habitação em etapas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Empréstimos sem garantia incorrem em taxas de juros relativamente altas. - O processo de habitação deve ser em etapas. - Ausência de consultoria especializada pode enfraquecer o processo de construção. 	<ul style="list-style-type: none"> - Agentes financeiros não regulamentados podem explorar os mutuários com taxas de juros altas, práticas de cobrança desagradáveis, etc. - O processo de habitação deve ser em etapas.
DISPONIBILIDADE NA ÁFRICA	<ul style="list-style-type: none"> - Limitada a menos de 10% de toda a população urbana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Limitado a alguns países. 	<ul style="list-style-type: none"> - Difundido, explicitamente ou na forma de microcréditos gerais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Difundido.

Em geral, os empréstimos não hipotecários são menores do que as hipotecas e têm um prazo de pagamento mais curto. Como não são garantidos por uma propriedade, também costumam ter taxas de juros mais elevadas. Taxas de juros mais elevadas e prazos de pagamento mais curtos podem fazer os empréstimos não hipotecários parecerem mais caros do que as hipotecas, mas isso acaba equilibrado pelo menor valor do empréstimo.

Existem normalmente dois tipos de produtos de empréstimo à habitação não hipotecário formal: empréstimos lastreados em fundos de pensão e microcréditos habitacionais.

Empréstimos lastreados em fundos de pensão são empréstimos em que a caução ou garantia é o benefício com resgate do fundo de pensão do mutuário. Somente mutuários que economizaram por algum tempo em seu fundo de pensão se qualificam para esse tipo de empréstimo, e o valor do empréstimo depende da quantia já poupada. Esse tipo de empréstimo funciona bem em locais onde existem limitações ao título de propriedade formal: um empréstimo lastreado em fundos de pensão pode ser usado para uma propriedade que não está legalmente registrada porque não depende da propriedade como garantia. Entretanto, só é relevante para mutuários formalmente empregados que são participantes de um fundo de pensão. Isso reduz substancialmente o número de pessoas que podem ter acesso a essa modalidade de empréstimo.

Infelizmente, o empréstimo lastreado em fundos de pensão não é um produto comum na África. Embora seja bastante difundido na África do Sul e oferecido também na Namíbia, não está presente em muitos outros países.

Microcréditos habitacionais são empréstimos sem garantia concedidos por micro-agentes financeiros ou outras instituições financeiras utilizadas para fins habitacionais. Muito comum na América Latina e no Sul da Ásia, o microcrédito habitacional formal é um setor emergente na África. O microcrédito habitacional é utilizado para financiar o melhoramento progressivo,

passo a passo, das circunstâncias de moradia de uma família. O microcrédito habitacional pode ser tão pequeno quanto exigir a capacidade de pagamento do mutuário e, embora haja um limite para o valor do microcrédito habitacional (como não tem garantia, o mutuante não pode se arriscar a emprestar muito), em geral não há limite para a frequência com que um mutuário pode solicitar um microcrédito após ter pagado o anterior – e assim ele é relevante para um grande segmento da população. Além disso, os micro-agentes financeiros habitacionais costumam ter uma boa noção de como as pessoas informalmente empregadas ganham sua renda e desenvolveram sistemas e processos para habilitá-los a se relacionar com essas pessoas. Por fim, como geralmente não tem garantia, o microcrédito habitacional não exige que a família seja a proprietária legal da propriedade na qual estão investindo. Isso supera o problema do título que existe na maioria das cidades africanas.

Por ser a hipoteca um produto tão difícil de desenvolver e oferecer, muitos agentes financeiros da África estão migrando para o mercado dos microcréditos habitacionais. Mesmo micro-agentes financeiros estabelecidos, que desenvolveram seu histórico no setor de pequenas, médias e microempresas através da provisão de financiamento empresarial, estão migrando para o microcrédito habitacional como uma nova linha de produtos.

O financiamento informal é a expressão das famílias fazendo um plano. Mesmo quando o financiamento formal não está disponível ou é inacessível, as famílias têm de encontrar um caminho para financiar suas necessidades de habitação. A abordagem do financiamento progressivo é muito semelhante à do microcrédito habitacional, exceto que o financiamento disponível, seja através de poupança ou do empréstimo de parentes ou amigos, é normalmente ainda menor do que um produto de microcrédito habitacional formal pode oferecer. Em alguns casos, as famílias economizam materiais, e não dinheiro. Quando dispõem de pequenas quantias, podem comprar alguns tijolos ou um saco de cimento, uma janela ou uma torneira, e guardá-los até a próxima oportunidade em

que tiverem dinheiro. Com o tempo, poderão reunir material de construção suficiente para começar a construir. Evidentemente, é um processo mais arriscado: a família precisa guardar os materiais para evitar que sejam roubados – ou, mais importante, protegê-los das intempéries.

Compreendendo as taxas de juros

Emprestar dinheiro é um serviço. Para que possam oferecer esse serviço, as instituições de empréstimo precisam cobrar uma taxa. Essa taxa cobre os custos que o mutuante deve pagar para ter acesso ao dinheiro que vai emprestar, os custos administrativos do próprio negócio do empréstimo e uma quantia estimada para lidar com o risco de o mutuário não pagar o empréstimo. Isso se chama **juro**.

Os juros são expressos como uma taxa – calculada como uma porcentagem do montante principal total do empréstimo, pagável mensalmente. Os juros cobrados num empréstimo são uma parte importante para definir se os potenciais mutuários são capazes de pagá-lo.

Às vezes os governos tentam forçar as instituições de financiamento habitacional a manter as taxas de juros baixas, para que os empréstimos sejam acessíveis para mutuários de baixa renda. Isso se torna um problema quando a taxa de juros é empurrada tão para baixo que os bancos não podem cobrir seus custos e ter um retorno suficiente para garantir a oferta do serviço. Se, por exemplo, o governo impõe uma restrição aos bancos para oferecer taxas de juros mais baixas para pessoas de baixa renda, os bancos podem decidir operar num segmento de mercado diferente que considerem mais lucrativo.

Uma maneira que os governos têm de baixar a taxa de juros é reduzindo o que o banco

deve pagar para ter acesso ao dinheiro que empresta. Quando os bancos reúnem as poupanças, ou depósitos, a lei exige que eles reservem uma parte. É assim que eles sempre terão o bastante para devolver ao poupador seu dinheiro, se ele precisar. Por causa dessa exigência, os bancos precisam tomar dinheiro emprestado do Banco Central quando querem conceder empréstimos. O Banco Central, uma entidade pública, também cobra juros em seus empréstimos – chamada de “taxa do Banco Central”. Quando o governo reduz essa taxa, fica mais barato para um mutuante ter acesso ao dinheiro necessário para oferecer um empréstimo. Os juros que o banco então cobra sobre esse empréstimo também podem ser mais baixos.

As taxas de juros muitas vezes mudam durante o prazo de pagamento de um empréstimo. Em geral, é a política macroeconômica e as decisões do Banco Central que levam a tais mudanças, e a maioria dos bancos acompanha de perto as atividades do “comitê de política monetária” do governo. As chances de uma taxa de juros mudar são, evidentemente, maiores numa hipoteca de longo prazo do que num microcrédito de curto prazo. Quando a taxa de juros cai, é ótimo, porque as obrigações mensais do mutuário são reduzidas. No entanto, quanto a taxa sobe, causa efeitos terríveis, pois o mutuário de repente tem de encontrar mais dinheiro para fazer seu pagamento mensal. Uma maneira pela qual o banco lida com esse risco é oferecendo um empréstimo com taxa de juros fixa. No início do empréstimo, o banco e o mutuário chegam a um acordo de que a taxa de juros para aquele empréstimo em particular permanecerá fixa por um período de tempo específico – não importa o que aconteça na economia. Assim, o mutuante fica com o risco (e o prêmio) das flutuações das taxas de juro, e não o mutuário. Em princípio, é uma boa ideia, porque em geral o mutuante tem mais capacidade de suportar choques financeiros do que o mutuário.

A ECONOMIA DO MICROCRÉDITO PARA A HABITAÇÃO

A Sra Khumalo é professora em Kimberley, África do Sul. Leva para casa, por mês, ZAR1 316 (USD188). Em 1992, ela fez, com um grande banco, uma hipoteca de 20 anos de ZAR25 000 (USD3 571), a 15% por ano em média, com uma prestação mensal de ZAR330 (USD47), para construir uma casa. Decidiu pagar ZAR380 (USD54) por mês (29% de seu salário líquido) para pagar o empréstimo mais depressa e economizar nas taxas de juros. Sete anos depois, em 1999, pagara 40% do principal e ainda devia ZAR15 048 (USD2 150). Também pagara ZAR21 968 (USD3 183) de juros.

A Sra Maseko também é professora em Kimberley, com o mesmo salário líquido de ZAR1 316 (USD188). Em vez de fazer uma hipoteca, a Sra Maseko escolheu tomar cinco microcréditos sucessivos de ZAR5 000 (USD714) cada um. Esses empréstimos deviam ser pagos em 18 meses, a uma taxa de juros de 40%. Ela também escolheu pagar ZAR380 (USD54) por mês (29% de seu salário líquido) para restituir esses empréstimos. Em 1999, pagara todos os microcréditos e não devia mais nada. Pagou ZAR6 920 (USD988) de juros (31,5% do que a Sra Khumalo pagou sobre o título de R25 000, e apenas 27,7% cumulativamente sobre o principal de ZAR25 000).

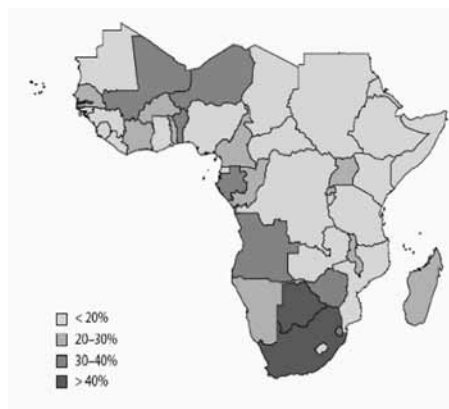
	HIPOTECA	MICROCRÉDITO (SEM GARANTIA)
Valor do empréstimo em 1992	R25 000	5 x R5 000 – sucessivamente
Prazo	20 anos	18 meses por empréstimo = 7,5 anos
Taxa média de juros	15%	40%
Prestação mensal	R330	
Quantia paga mensalmente Em 1999	R380	R380
Montante de capital restituído	R9 951	R25 000
Montante de capital pendente	R15 048 (60%)	R0
Total pago de juros	R21 968	R6 920

Hoje, a casa da Sra Maseko está integralmente paga, e ela continua a melhorá-la todo ano, tomando emprestado pequenas quantias. Fez a construção com a ajuda do filho e gastou dinheiro com materiais e especialistas, como eletricista e bombeiro hidráulico. Sua casa hoje é 20% maior do que a casa que a Sra Khumalo comprou por R25 000 em 2002 com um empreiteiro.¹⁵

ACESSO AO SISTEMA FINANCEIRO NA ÁFRICA

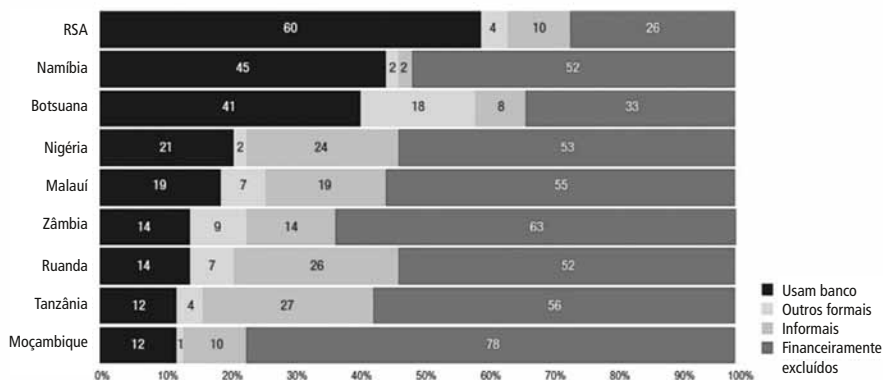
Um desafio-chave para novos investidores e para o crescimento dos negócios é o acesso a serviços financeiros. Um livro publicado recentemente pelo Banco Mundial mostra como o acesso a financiamentos na África está limitado a menos de 40% da população, com exceção de dois países: África do Sul e Botswana (ver Figura 4).¹⁶

FIGURA 4: ACESSO A FINANCIAMENTO POR FAMÍLIA NA ÁFRICA¹⁷



Verificou-se que os níveis de exclusão financeira situam-se acima de 40%, mesmo quando se leva em conta o acesso a serviços financeiros informais. Na Figura 5, “usam banco” refere-se a qualquer pessoa que usa ao menos um dos serviços de uma entidade de depósito formalmente regulamentada (ou seja, banco e sociedade de crédito hipotecário); “outros formais” refere-se a qualquer pessoa que não usa banco, mas utiliza ao menos um dos serviços financeiros fornecidos por uma entidade registrada formal, embora esta possa não estar regulamentada como prestadora de serviços financeiros (ou seja, seguradoras, grandes varejistas, empregadores); “informais” refere-se a qualquer pessoa que não usa banco nem se encontra formalmente incluída, mas utiliza ao menos um serviço financeiro prestado por uma entidade informal e não registrada, como parte de uma relação intencional de serviços financeiros (ou seja, poupança e crédito em grupo e informal; empréstimos de agentes financeiros não registrados); e “financeiramente excluídos” refere-se a qualquer pessoa que não se encaixa em nenhuma das características acima, que pode administrar suas finanças pessoalmente, ou seja, deixando o dinheiro com a família ou sob o colchão, ou tomando emprestado de parentes ou amigos.

FIGURA 5: ACESSO A SERVIÇOS FINANCEIROS – COMPARAÇÃO ENTRE PAÍSES¹⁸



O “panorama do acesso” ilustrado na Figura 6 mostra que os serviços de transações são mais popularmente utilizados do que poupança e seguros para os três países africanos do sul (África do Sul, Namíbia e Botsuana), bem como para os quatro países com renda mais baixa (Quênia, Uganda, Tanzânia e Zâmbia) pesquisados. O acesso aos serviços de crédito é limitado a cerca de 25%, em todos os países.

FIGURA 6: PANORAMA DO ACESSO¹⁹

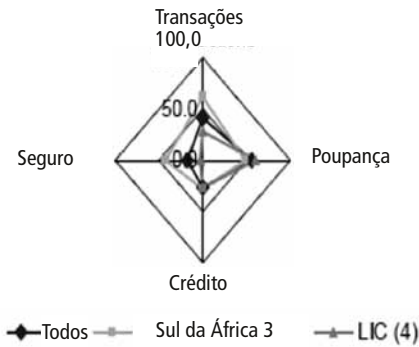
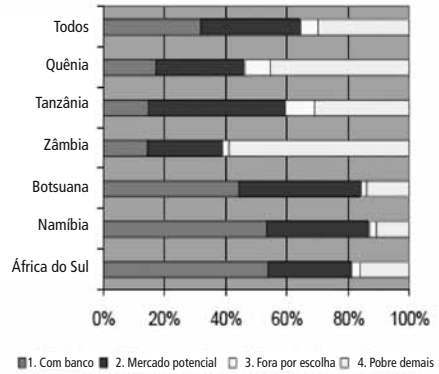


FIGURA 7: MERCADO POTENCIAL PARA SERVIÇOS FINANCEIROS²⁰



Uma análise mais profunda considera a medida do mercado *potencial* para serviços financeiros que atualmente se encontram fora do sistema bancário (ver Figura 7). Embora algumas pessoas possam não utilizar os serviços financeiros por escolha, enquanto outros podem ser pobres demais, um substancial mercado inexplorado para serviços financeiros parece de fato existir.

Ao mesmo tempo, investidores e financiadores examinam os dados relativos à taxa de urbanização nos países africanos, à necessidade de água potável e serviços de saneamento, e à necessidade de moradia, e a oportunidade para um produto financeiro focado na habitação que também sirva a objetivos de desenvolvimento de prazos mais longos se torna muito atraente. O desafio que eles enfrentam é a criação de produtos apropriados que sejam ao mesmo tempo acessíveis economicamente e relevantes para esse grande mercado potencial.

ENTENDENDO OS EMPRÉSTIMOS LASTREADOS EM FUNDOS DE PENSÃO PARA A HABITAÇÃO

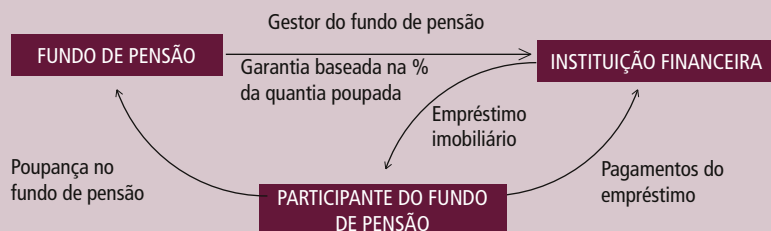
O empréstimo lastreado em fundos de pensão é um empréstimo garantido pelo benefício com resgate de um participante de um fundo de pensão. O empréstimo funciona da seguinte maneira: o participante de um fundo de pensão acumula um certo saldo no fundo que será devido quando o participante se aposentar. Até lá, porém, o dinheiro permanece no fundo, rendendo juros. O participante decide comprar uma casa e procura um mutuante para fazer um empréstimo. O mutuante dispõe de um acordo preexistente com o fundo de pensão (ou com o gestor do fundo de pensão), no qual a poupança do participante pode ser utilizada como garantia de empréstimos para fins de habitação. O gestor do fundo de pensão emite uma garantia ao empréstimo para a instituição financeira, que então concede o empréstimo ao participante (ver Figura 8).

Se o participante deixa de pagar o empréstimo, a instituição financeira pode acessar a garantia do fundo de pensão e a quantia reclamada é deduzida da poupança do participante do fundo. No entanto, a casa permanece intocada. Embora possa perder a pensão, o mutuário não perde sua casa. Como o gestor do fundo de pensão é responsável por proteger a integridade do fundo, ele é bastante rígido quanto ao uso da poupança do participante para fins de garantia. Quando empréstimos lastreados em fundos de pensão são oferecidos, seu uso costuma ser restrito à educação ou à moradia. A taxa de juros é geralmente negociada e definida pelo esquema,

para que todos os participantes tenham direito à taxa de juros. Como esse é um método seguro de empréstimo, a taxa de juros costuma ser definida na taxa preferencial, ou logo abaixo. Isso torna os empréstimos lastreados em fundos de pensão especialmente acessíveis e muito mais atraentes do que os microcréditos habitacionais para aqueles que se qualificam.

Os empréstimos lastreados em fundos de pensão são comuns na África do Sul, Namíbia e Maurício. Em Botsuana, a lei permite que os fundos de pensão forneçam garantias a terceiros, mas o texto da lei é considerado confuso, na medida em que sugere que o empréstimo ainda deve vir do fundo de pensão (daria a entender que os empréstimos lastreados em fundos de pensão só podem ser concedidos pelo fundo propriamente dito – ou seja, o fundo teria de operar também como mutuante). Na Zâmbia, a lei não permite nem proíbe esses empréstimos, mas diz-se que os bancos estão oferecendo empréstimos a indivíduos, desde que eles sejam participantes de fundos de pensão. Novas regras recentemente emitidas no Quênia permitem que planos de aposentadoria garantam empréstimos a agentes financeiros aprovados (incluindo instituições de microcrédito) até 60% dos benefícios acumulados do participante. Na Tanzânia, o Fundo de Pensão do Serviço Público agora pode permitir que seus participantes tomem empréstimos garantidos do Azania Bank, do qual o fundo tem ações. Além desses países, porém, o modelo lastreado em pensões raramente aparece.

FIGURA 8: EMPRÉSTIMOS LASTREADOS EM FUNDOS DE PENSÃO PARA FINANCIAMENTO HABITACIONAL



MICROCRÉDITO HABITACIONAL: PEQUENOS EMPRÉSTIMOS PARA FINS DE MORADIA

O microcrédito habitacional (MCH) é um empréstimo de pequena monta utilizado para fins de moradia. Às vezes chamado de “crédito para reformas”, o MCH pode ser usado pelo mutuário para fazer qualquer coisa que melhore a situação de sua moradia.

O microcrédito habitacional pode ser usado para:

- *construir cômodos adicionais para armazenamento, venda ou produção relacionados a empresas domiciliares;*
- *construir quartos para alugar, a fim de complementar a renda ou hospedar parentes;*
- *melhorar a segurança da casa, através, por exemplo, da instalação de trancas e portas de segurança ou da construção de muros ou cercas;*
- *consertar o telhado e outras áreas, ou realizar manutenção de rotina;*
- *melhorar os acessórios, como do banheiro ou da cozinha, ou instalar janelas;*
- *financiar a aquisição de serviços municipais, como água, saneamento e eletricidade; e*
- *compensar a falta de serviços municipais através da compra de tanques para captação de água, latrinas ventiladas pré-fabricadas, painéis solares e sanitários compostáveis services through purchase of tanks for water harvesting, pre-fabricated ventilated pit latrines, solar panels and composting toilets.*

O MCH é uma ferramenta microfinanceira que permite que os clientes pobres e de baixa renda financiem suas necessidades habitacionais através de métodos de microfinanciamento. Em linhas gerais, suas características são as seguintes:

- Os empréstimos são de quantias relativamente pequenas, se comparadas a hipotecas, com base na capacidade de

pagamento do cliente; mas são maiores do que o microcrédito geral.

- Os prazos de pagamento são relativamente curtos (entre dois e cinco anos) em comparação às hipotecas, porém mais longos do que o microcrédito geral.
- A determinação do custo do empréstimo visa cobrir os custos reais de longo prazo da operação.
- Os empréstimos são normalmente sem garantia, ou, na melhor das hipóteses, são usados substitutos de garantias e por vezes cossignatários – a propriedade em si não é necessária para garantir o empréstimo.
- Os empréstimos financiam as necessidades habitacionais progressivamente, conforme seu valor, prazo de pagamento e parcelas mensais baixas.
- Com frequência o MCH evolui de um microcrédito convencional, e isso é utilizado para vincular o empréstimo ao histórico de crédito do beneficiário do empréstimo.

Os valores dos empréstimos variam muito. Internacionalmente, os vão desde USD100 até USD5 000. Em geral, o MCH na África é de pequenas quantias, usadas para melhoramentos gradativos nas casas, por pessoas de baixa renda. No entanto, novos atores estão começando a oferecer produtos maiores e de prazo mais longo que vão além do limiar tradicional de USD5 000. Ainda são definidos como microcréditos habitacionais porque são menores que as hipotecas, não são garantidos pela propriedade e utilizam métodos microfinanceiros para originação e serviço do empréstimo.

Os resultados dos empréstimos de MCH incluem lares melhores, aprimorados, mais habitáveis e por vezes geradores de renda. Também é possível que esses lares melhorados se tornem hipotecáveis através

desse processo de investimento, fornecendo um ativo financeiro à família. Além disso, os empréstimos criam um histórico de crédito para o mutuário, o que é importante para sua incorporação ao sistema financeiro e futuro acesso a serviços financeiros.

Em termos gerais, há dois tipos de agentes financeiros de MCH: agentes que atuam no nicho do mercado da habitação e micro-agentes mais gerais que oferecem um produto de MCH. O primeiro tipo fornece o MCH independentemente de outros serviços de microcrédito ou produtos de financiamento habitacional. Esse tipo de mutuante tem uma expectativa explícita de que o empréstimo será utilizado para fins de moradia. Em geral, o mutuante não se baseia no histórico de empréstimos anteriores para avaliar a capacidade de pagamento. Em vez disso, o mutuário é avaliado com critérios de elegibilidade, tais como perfil financeiro e necessidades habitacionais; e, para alguns, também capacidade de poupança. A segunda categoria de mutuante de MCH é o que oferece o empréstimo como parte de um pacote maior de produtos, nem todos relacionados à moradia. Nesse caso, a elegibilidade para o empréstimo é muitas vezes um prêmio por um bom histórico de crédito. Esse histórico também serve como uma análise de risco para a *performance* do empréstimo.²¹

Interessante notar que muitos dos micro-agentes financeiros que hoje oferecem produtos de empréstimo imobiliário desenvolveram esses produtos após terem observado seus mutuários simplesmente “fazerem um plano” para resolver suas necessidades de moradia. A Habitat para a Humanidade acredita que entre 20% e 30% de todos os empréstimos de microcrédito genérico estão sendo utilizados atualmente para fins de moradia. Em Angola, o KixiCredito verificou que 30% de seus empréstimos eram utilizados para reformas, e isso os encorajou a desenvolver um produto para a habitação, o KixiCasa.

Em toda a África, instituições de microcrédito, bancos, ONGs, fundos para a habitação

comunitários, cooperativas de crédito e poupança, e mesmo agentes financeiros habitacionais recém-estabelecidos estão, juntos, criando um setor em crescimento. Eles operam de formas diferentes. micro-agentes financeiros não regulamentados operam no mercado amplamente informal no nível da comunidade. Agentes financeiros regulamentados como não bancários incluem cooperativas e uniões de crédito, bem como micro-agentes financeiros não bancários. E os bancos também estão começando a oferecer microcréditos habitacionais como um produto explícito. A Tabela 2 apresenta a variedade desses empréstimos e sugere alguns exemplos africanos.

Possivelmente, o maior desafio que o crescimento dos microcréditos habitacionais enfrenta é o ambiente de provimento de moradias. À medida que o microcrédito habitacional vai se tornando mais disponível, uma restrição-chave ao uso crescente desse produto financeiro se refere às limitações nos sistemas necessárias para facilitar o processo de habitação progressiva que o MCH financia. O acesso à posse segura – um lote de terra no qual um mutuário pode construir com segurança, sem medo de ser despejado – é uma condição fundamental. Mesmo assim, porém, o processo de construção não é fácil. Os processos de construção variam de uma localidade para a outra, envolvem diversas partes e prestadores de serviço, e demandam tomadas de decisão complexas e *expertise* razoavelmente detalhada da parte do mutuário. Muitas vezes há pouco apoio disponível para as famílias assumirem o processo de construção da casa de maneira independente.

COOPERATIVAS DE POUPANÇA E CRÉDITO NO QUÊNIA

A União Nacional das Cooperativas Habitacionais do Quênia (NACHU) foi registrada em 1979 para facilitar o desenvolvimento dessas cooperativas. Atualmente, a NACHU tem cerca de 120 sociedades de habitação cooperativa principais como membros ativos. Os moradores de assentamentos informais respondem por 60% dos membros da NACHU. Estes estão principalmente interessados nos produtos de microcrédito que ela oferece, e particularmente nos empréstimos para melhorar as moradias.

A NACHU financia moradias através de métodos microfinanceiros, utilizando subgrupos solidários de cinco pessoas para exercer pressão de grupo em relação aos pagamentos, que são administrados através das cooperativas principais. Desde 2003, a NACHU já facilitou a construção de diversas centenas de casas e a aquisição de cerca de 1 000 lotes para seus membros. Para qualificar-se para um empréstimo, as famílias devem poupar com a NACHU por pelo menos seis meses. A NACHU tem uma grande demanda por empréstimos, que consegue atender com os recursos disponíveis. Até agora, dependeu dos fundos de capital de doações e alguns pequenos empréstimos, e construiu um fundo de crédito rotativo que passou de KES25,2 milhões (USD348 000) em 2005 para KES37,7 milhões (US\$563 000) em 2007.²²

MICROCRÉDITO HABITACIONAL EM ANGOLA

A Development Workshop é uma ONG que atua em Angola desde 1981, desenvolvendo abordagens para desafios habitacionais pós-conflito. A longa guerra civil em Angola resultou em estimados 60% da população vivendo hoje nas cidades, três quartos deles em assentamentos informais. Eles não têm títulos legais das terras que ocupam nem os recursos para melhorar suas circunstâncias de moradia.

Em 1999, a Development Workshop, através do Luanda Urban Poverty Programme (LUPP), lançou o Sustainable Livelihoods Programme (SLP), o primeiro programa de microcrédito de larga escala de Angola. O programa adaptou os métodos de empréstimos em grupo solidários do Grameen Bank à realidade da guerra em Angola. Inicialmente, seu foco era apoiar as microempresas de milhares de pobres que estavam ganhando com muita dificuldade sua subsistência nos assentamentos informais e mercados de Luanda. O programa também percebeu que até 30% dos empréstimos de seus clientes de microcrédito eram investidos em moradia – comprando terra, construindo casas-embrião, adicionando cômodos ou fazendo reformas. Em 2005, decidiram fazer uma experiência com empréstimos imobiliários para alguns de seus clientes microempresários para testar o mercado para um produto de microcrédito habitacional. Um empréstimo imobiliário chamado “KixiCasa” foi disponibilizado para 50 de seus melhores clientes em Huambo – clientes que haviam completado com sucesso quatro ou cinco ciclos de empréstimos progressivamente crescentes sem inadimplência nem atrasos. Ao fim do primeiro ano de operação, a experiência do KixiCasa foi avaliada e as lições foram aprendidas. Dos 50 clientes envolvidos na fase-piloto, 41 (80%) eram mulheres. Uma taxa de pagamento de 97% foi mantida, e com base no sucesso do piloto decidiu-se abrir o programa KixiCasa a mais 250 clientes. O programa também está sendo vinculado ao programa da Development Workshop de defesa da posse segura da terra e direito à moradia.²³

FORNecendo APOIO HABITACIONAL COM O MICROCRÉDITO HABITACIONAL

A Select Africa fornece microcrédito habitacional no Quênia, Lesoto e Suazilândia, e planeja abrir escritórios em Malauí e Botsuana. Quando tomam um microcrédito habitacional, os mutuários também recebem um conjunto de planos de construção progressiva sem custo adicional. Os planos foram especificamente elaborados por um arquiteto para permitir a melhoria e a expansão progressivas de uma casa, partindo de uma casa de um cômodo para uma de quatro cômodos, após diversos empréstimos terem sido concedidos e utilizados. Os planos minimizam de forma inteligente os transtornos na residência existente enquanto os novos cômodos são gradativamente acrescentados, de acordo com a disponibilidade de fundos da família. Com o tempo, os clientes da Select África conseguem construir uma casa que atende às suas necessidades de um modo que também é economicamente acessível.²⁴

TABELA 2: FORMAS DE MICROCRÉDITO HABITACIONAL NA ÁFRICA

CATEGORIA	DESCRIÇÃO	EXEMPLOS NA ÁFRICA (NÃO É UMA LISTA ABRANGENTE)
Terceiro nível (em geral não regulamentados)		
Informal, localmente estabelecido (susu, umpato)	Baseados em poupança, localmente definidos. Abordagem e uso de fundos definidos por grupo: empréstimos individuais ou coletivos.	Todos os países
Fundos para a habitação comunitários	Empréstimos em grande parte coletivos, visando os mais pobres, geralmente sustentados por doadores (p.ex. Shack / Slum Dwellers International).	<ul style="list-style-type: none"> * Trust Fund of the Housing People of Zimbabwe * Mata Masu Dubara, em Níger * WAT Human Settlements Trust, na Tanzânia * outros exemplos em Angola, Namíbia e Quênia
Segundo nível (regulamentados como não bancários)		
Cooperativas e uniões de crédito (SACCOS) micro-agentes financeiros não bancários (somente crédito)	<p>Empréstimos individuais à habitação com frequência um foco coincidente; ou explicitamente estabelecidos para habitação.</p> <p>Originados no provimento de moradias / ONGs locais voltadas para a habitação que viram o microcrédito habitacional como próximo avanço.</p> <p>Originados no microcrédito para pequenas, médias e microempresas; habitação como próximo avanço. Empréstimos individuais para quem tem posse segura.</p>	<ul style="list-style-type: none"> * NACHU no Quênia * WAT SACCOS na Tanzânia * outros exemplos na Namíbia e Zâmbia * Kuyasa Fund na África do Sul * Zambia Low Cost Housing Development Fund * Uganda Microfinance Limited * Jamii bora no Quênia * PRIDE na Tanzânia * Blue em vários países * Malawi Rural Finance Company * FAULU Kenya * outros exemplos em Angola, Gana, Namíbia, Tanzânia e Zâmbia
Primeiro nível (regulamentados como bancos)		
Bancos de microcrédito (depósitos e empréstimos para membros e às vezes não membros)	Normalmente, quando micro-agentes financeiros se convertem em bancos para acessar capital – o foco em empréstimos imobiliários surge mais tarde.	<ul style="list-style-type: none"> * Quênia: Equity Bank, K-Rep * Zambia National Building Society * Pulse Holdings na Zâmbia * África do Sul: Teba Bank, Capitec Bank, African Bank
Bancos estatais que oferecem microcrédito	Tendência está se afastando agora, pois muitos sofreram perdas..	<ul style="list-style-type: none"> * exemplos em Gana, Tanzânia, Guiné, Uganda
Bancos comerciais que oferecem microcréditos	Bancos sul-africanos ofereceram empréstimos sem garantia por algum tempo. O National Credit Regulator da África do Sul, por exemplo, estima que 10%–30% são usados para a habitação.	<ul style="list-style-type: none"> * África do Sul: ABSA , Standard Bank, First National Bank, Nedbank * Zâmbia: Indo-Zambia Bank * Angola: Banco Novo

Como um empréstimo de USD1000 pode comprar uma casa?

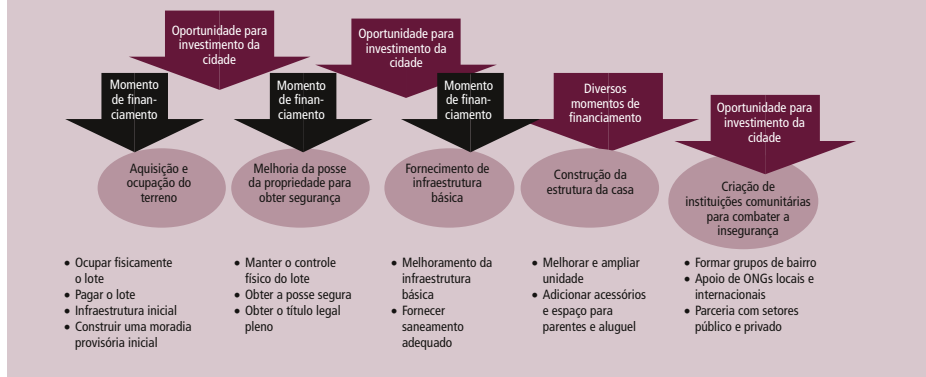
Formuladores de políticas gostam de pensar que a forma pela qual as pessoas obtêm suas casas é comprando-as prontas. Embora isso seja o que a maioria gostaria de fazer, muito poucos podem pagar para adquirir sua casa assim. Na verdade, a maioria das pessoas nas cidades africanas, em especial os pobres, consegue suas moradias com o tempo, passo a passo, no que os pesquisadores chamam de processo de habitação progressiva.

O processo de habitação progressiva não é tão diferente do processo de provimento da casa completa, mais tradicional – exceto que ele é dividido em etapas financiadas separadamente. Cada etapa contribui para o valor da moradia final. A família utiliza uma combinação de poupança, empréstimos de amigos e parentes, grupos de poupança rotativos e fornecedores de empréstimos informais, bem como renda de negócios, para financiar essas etapas progressivas. O microcrédito habitacional pode tornar o processo mais eficiente – permitindo que a família obtenha a moradia adequada às suas necessidades, mais rapidamente e, muitas vezes, com economia.

UM EXEMPLO DE CONSTRUÇÃO PROGRESSIVA ATRAVÉS DO MCH: SELECT AFRICA, SUAZILÂNDIA

Esau Maxwell Kunene é um funcionário do governo da Suazilândia de 52 anos e arribo de sua família. É professor em um dos assentamentos rurais na região ocidental de Hhohho. Antes, vivia numa casa do governo e acalentava o sonho da casa própria. Em 2005, começou a procurar um pequeno lote para construir uma casa. Logo esbarrou no problema da obtenção do financiamento para sua empreitada, pois os empréstimos convencionais eram caros demais para ele, que recebia um salário mensal de SZL3 510 (aproximadamente USD530). Ele então procurou a Select, instituição de microcrédito habitacional da Suazilândia, onde se qualificou e foi aprovado para um empréstimo de SZL20 000 (cerca de USD3 000), que escolheu pagar num prazo de 24 meses. Usou esse primeiro empréstimo para construir as fundações e comprar parte do material de construção, como cimento. O empréstimo não foi suficiente na época para concluir a casa e, uma vez liquidado o pagamento em agosto de 2005, ele o renovou, o que fez repetidamente mais dez vezes, perfazendo a grande soma de SZL57 000 (cerca de USD8 500). Com isso, ele terminou de construir as paredes, o telhado, a fiação e conectou sua casa de cinco cômodos à rede elétrica. Outro empréstimo em julho de 2008, de SZL9 590 (cerca de USD1 400), foi usado para comprar materiais para fazer uma cerca, construir um portão e plantar árvores em torno da casa. O Sr. Kunene está muito contente com sua casa e pretende tomar mais dinheiro emprestado para concluir o piso e também construir um apartamento de um cômodo, que pretende alugar.²⁵

FIGURA 9: PASSOS LARGOS NO PROCESSO DE PROVIMENTO DE MORADIAS²⁶



As diversas etapas no processo de habitação, ilustradas na Figura 9, podem se dar em quase qualquer ordem. Ao contrário do processo de habitação formal, o processo de habitação progressiva normalmente envolve alguém ocupando a propriedade antes de ter o direito legal de estar lá. Depois de garantir essa residência temporária, ele tenta regularizar seus direitos. Com o tempo, é possível melhorar a estrutura, buscar assegurar legalmente seu direito à propriedade e ter acesso a serviços. Isso funciona melhor em algumas cidades do que em outras (ver *Guia prático 3: Terra*). Pesquisas constataram que, quando a cidade confirma o direito da família a ocupar a propriedade (e eles podem fazer isso apenas fornecendo serviços básicos para a área), a família adquire mais confiança e começa a investir em melhorias. Quando vêm os assentamentos informais se alastrando, portanto, as administrações das cidades não precisam se desesperar quanto ao enorme trabalho de transformar o assentamento num bairro sustentável. Se todas as demais condições de planejamento e meio ambiente forem atendidas, e se não houver conflitos quanto aos direitos sobre a terra, os governos podem prover a infraestrutura básica e garantir a segurança da posse, e depois, lentamente, passo a passo, as pessoas vão começar a

construir suas casas e melhorar seu ambiente de vida independentemente. É quando as famílias e os governos municipais trabalham em cooperação mútua, cada um investindo no bairro do modo que faz sentido para eles, que os assentamentos humanos sustentáveis são concretizados.

RECONHECENDO OS ESFORÇOS FEITOS PELA POPULAÇÃO POBRE PARA TER ACESSO À HABITAÇÃO

Apesar de todos os seus benefícios em termos de flexibilidade e opções, o processo de habitação progressiva não é fácil. Ninguém nasce construtor, e construir requer experiência. No entanto, autoconstrutores normalmente só constroem as próprias casas. Sua inexperiência pode levar a erros dispendiosos que poderiam ser evitados se tivessem um pouco de apoio.

Uma nova área de pesquisa e desenvolvimento de mercado envolve a prestação de serviços de apoio à habitação nesse mercado progressivo, em grande parte da mesma maneira que o setor de construção civil opera em escala nos mercados de alta renda. Alguns fornecedores estão começando a explorar maneiras de maximizar a venda de seus empréstimos, oferecendo serviços que tornam mais fácil para os mutuários negociar o processo de habitação.

Diferentes tipos de apoio são relevantes em cada etapa da cadeia de valor da oferta de moradias.

- **Aquisição de terra com posse segura e serviços básicos:** Em muitas cidades africanas, a aquisição de terra com posse segura e serviços básicos disponíveis é uma realização e tanto. Muitas vezes envolve capacidade de fazer *lobby* e envolver-se com políticos e governos locais. Existe um elemento de custo, pois pode ser preciso comprar a terra e obter fundos para trazer os serviços até os lotes individuais. Serviços profissionais de agrimensores, engenheiros, planejadores urbanos e advogados também são necessários se for preciso incluir a propriedade na estrutura de planejamento oficial.

O PROJETO DOS 20 000 LOTES

O projeto dos 20 000 lotes foi iniciado pelo governo de Dar es Salaam, Tanzânia (está agora operando em Mwanza e Mbeya), em 2002, depois da constatação de que pelo menos 70% da população residia em assentamentos informais, sem posse formal e muitos sem serviços básicos. A intenção era controlar as invasões e a corrupção na distribuição de terrenos e reduzir a pobreza. A população metropolitana está crescendo depressa e deve chegar a 5,12 milhões em 2020. Em comparação a muitas outras cidades da África, muitas partes de Dar es Salaam são praticamente rurais.

O Ministério de Terras identificou terrenos (situados em vários locais) com uma ocupação de baixa densidade na maioria sob posse costumeira. Eles negociaram com os “proprietários” a subdivisão dos terrenos em lotes de tamanhos variados, de 600 a 2 000 m². Os residentes receberam o lote onde residiam, uma vez que o reassentamento foi considerado o último recurso. A indenização foi dada por construções e ativos produtivos (p.ex. árvores, lavouras plantadas ou herdadas pelo proprietário) no terreno, mas não pelo terreno em si. Esse exercício foi financiado pelo Tesouro.

Foi realizada uma convocação para a solicitação de lotes, sendo o processo gerenciado por cada um dos municípios que compõem Dar es Salaam, com grande demanda. Novos solicitantes têm de pagar uma taxa no ato do recebimento, e TZS4 bilhões (USD3 milhões) haviam sido recuperados assim até 2007.

Além da demarcação e alocação de lotes, nenhum serviço de infraestrutura além de estradas básicas é fornecida. Algumas pessoas sugerem que a ausência de serviços de infraestrutura atrasou a construção de moradias.²⁷

- **Construção:** Para assegurar o fornecimento de uma casa de qualidade, é preciso uma ampla variedade de serviços de apoio à construção, entre os quais: assistência em relação a projeto, construção e melhoramentos, custos, análise da possível utilização de tecnologias e materiais adequados e baratos, origem dos materiais, seleção de empreiteiros locais, supervisão das obras e muitos outros aspectos do processo.
- **Educação financeira e legal:** Mutuários potenciais precisam estar cientes de seus direitos e obrigações legais com relação aos empréstimos imobiliários. Precisam entender também as implicações financeiras de assumir essa dívida e suas implicações para os gastos e fluxos de caixa da família.
- **Apoio pós-construção:** Nenhuma casa jamais fica totalmente pronta! Há sempre mudanças que podem ser feitas:

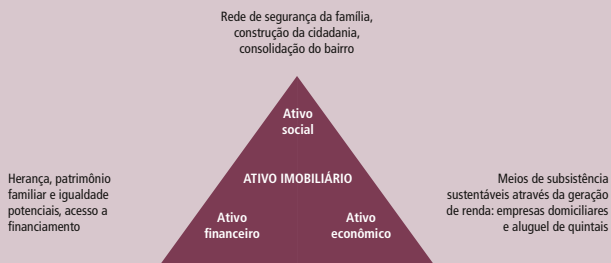
um cômodo adicional para um negócio domiciliar, instalação de aparelhos e serviços com eficiência energética, reforma de cozinha ou banheiros, etc. A assistência sobre como melhorar continuamente suas moradias ajudaria as famílias a maximizar os investimentos que já fizeram e tornar suas casas mas adequadas para eles. (Ver *"Entendendo o ativo imobiliário, abaixo.)*

Vale notar que o processo de habitação progressiva também oferece oportunidades para que os governos municipais invistam nos assentamentos humanos de sua jurisdição. Quando seus residentes melhoram progressivamente as próprias moradias e aumentam o valor geral dos assentamentos, os governos municipais podem investir na infraestrutura básica e de ligação que atende a essas famílias, bem como nas instalações comunitárias que transformam os assentamentos em bairros.

ENTENDENDO O ATIVO IMOBILIÁRIO

A casa de uma pessoa é valiosa. Mas a natureza desse ativo imobiliário não é unidimensional. O Centre for Affordable Housing Finance in Africa explica que o ativo imobiliário pode ser entendido de três maneiras: como ativo social, como ativo financeiro e como ativo econômico (Figura 10).

FIGURA 10: TRÊS MANEIRAS DE ENTENDER O ATIVO IMOBILIÁRIO



A moradia é um ativo social, no sentido de que ela fornece uma rede de segurança social para os membros da família, contribui para a construção da cidadania por oferecer à família moradora um endereço e ligá-la com o sistema de governança local. Além disso, ao redor das casas o bairro se consolida, fornecendo acesso a todos os tipos de outros benefícios sociais, incluindo redes de contato, apoio comunitário, etc.

ENTENDENDO O ATIVO IMOBILIÁRIO (CONTINUED)

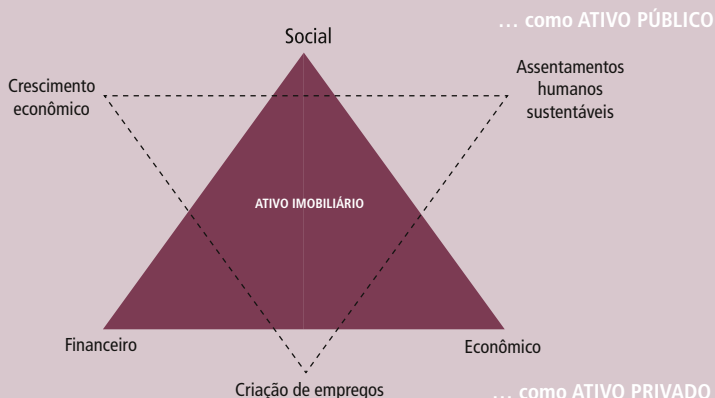
Hernando de Soto popularizou a noção da moradia como ativo financeiro, como algo que pode ser comercializado ou através do qual se pode ter acesso a um financiamento hipotecário. Quando comercializado, o valor da transação contribui para o patrimônio real da família e pode então ser reinvestido numa moradia de melhor qualidade ou mais adequada às circunstâncias individuais da família. De Soto enfatizou o potencial de utilizar a moradia como garantia de um empréstimo para fins comerciais, e sugeriu que essa era uma importante estratégia para famílias de baixa renda melhorarem seu patrimônio geral.

No entanto, o ativo financeiro não é realizável até ser vendido ou alavancado para acessar um financiamento. Quando o mercado está fraco, ou quando as famílias estão ansiosas para obter um financiamento hipotecário e se arriscam a perder a casa, o ativo financeiro é um pouco mais do que um conceito virtual. A casa pode valer dinheiro, mas a família nunca sentirá esse valor a menos que a venda ou tome um empréstimo contra o valor da casa.

Como, então, podem as famílias de baixa renda maximizar o valor de seu ativo imobiliário? Como a moradia reduz a pobreza se o ativo financeiro não é realizável? É nesse contexto que o terceiro vértice do triângulo é tão importante. A moradia pode ser um ativo economicamente produtivo quando usado para gerar renda. A casa é comumente utilizada como base para o exercício de uma atividade econômica. Pesquisas conduzidas pelo FinMark Trust em 2006 constataram que locadores de pequena escala na África do Sul estão oferecendo casas para alugar bem localizadas e a preço acessível para mais de 1,8 milhão de pessoas de baixa renda, com um rendimento médio de ZAR1 800 (USD250) por mês, e ganhando coletivamente cerca de ZAR420 milhões (USD58,3 milhões) por mês, ou pouco mais de ZAR5 bilhões (USD694 milhões) anualmente. Estima-se que empresários domiciliares estejam gerando cerca de ZAR476 milhões (USD66 milhões) por mês, operando em áreas residenciais e melhorando o acesso a serviços e produtos para as famílias moradoras de baixa renda.

Os três vértices do triângulo do ativo imobiliário estão relacionados ao desempenho da casa como ativo individual ou privado (ver Figura 11). O impacto do ativo imobiliário também é sentido mais amplamente, pois atua no contexto da economia nacional e contribui para a sustentabilidade dos assentamentos humanos. Assim, a moradia é também um ativo público, mais uma vez, com três elementos.

FIGURA 11: O TRIÂNGULO DO ATIVO IMOBILIÁRIO



ENTENDENDO O ATIVO IMOBILIÁRIO (CONTINUED)

O papel da moradia no crescimento econômico é significativo. A moradia situa-se no centro dos encadeamentos para a frente e para trás com outros setores da economia – para trás com as matérias-primas (madeira, cimento, ferro), terra, infraestrutura e serviços financeiro; para a frente com os chamados “eletrodomésticos de linha branca” (geladeiras, TVs, fogões), móveis, materiais de construção para reformas da casa, etc. Num livro recente sobre financiamento habitacional, Chiquier e Lea relatam que “o investimento residencial é um importante componente do PIB, em geral chegando a 4%–8% do PIB e 20%–30% do investimento total”. Na África do Sul, o setor da construção civil compreende 3,5% do PIB, enquanto os setores de serviços financeiros, imobiliários e comerciais respondem por 20,6% do PIB. A construção, a venda e a manutenção contínua das residências são componentes críticos do desempenho econômico nacional.

Evidentemente, a criação de empregos é um resultado fundamental de um setor habitacional saudável – em todos os níveis de especialização. A construção civil é um exercício de trabalho intensivo e um aumento no provimento de casas pode levar a uma substancial criação de empregos, especializados e não especializados. O potencial para o desenvolvimento de pequenas, médias e microempresas na indústria de reformas residenciais também é significativo. Isso, por sua vez, contribui ainda mais para o crescimento econômico quando os trabalhadores se tornam consumidores com sua renda adicional, criando maior demanda por produtos e serviços, e assim por diante.

Finalmente, há muito se entendeu que as moradias exercem um papel fundamental na produção e manutenção dos assentamentos humanos sustentáveis. Quando bem integradas aos serviços e ao funcionamento do município, as moradias servem não só para integrar os indivíduos à comunidade (inclusão social), mas também como um ponto de engajamento com as estruturas de governança (cidadania). Os residentes de bairros sustentáveis pagam tributos e taxas e contribuem para a capacidade do município de prestar mais serviços.

Evidentemente que essas várias formas de entender o ativo imobiliário se aplicam de formas diferentes ao longo do tempo e variam de uma família ou um governo para o seguinte: as famílias podem ter, inicialmente, a expectativa de que sua moradia preenche seus objetivos sociais e econômicos, e só desenvolve a expectativa de que a casa também atua como ativo financeiro com o tempo. O governo pode desejar apoiar o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis num primeiro momento, e vê a criação de empregos ou o crescimento econômico em relação à sua política habitacional como secundários. Quando compreendem o ativo imobiliário de maneira multidimensional, como ativo privado ou público, os formuladores de políticas podem formular melhor suas intervenções para se relacionar com os déficits específicos que existem no sistema. Deixar de reconhecer qualquer das faces do ativo imobiliário pode significar o desperdício, ou pior, a corrosão de seu potencial.²⁸

QUAL DEVE SER O PAPEL DO GOVERNO?

O debate global sobre o papel do Estado na habitação e no financiamento habitacional mudou consideravelmente durante as últimas décadas, e políticas habitacionais encontradas na África são um reflexo disso. A estratégia de habitação, embutida na Estratégia Global para Habitação para o ano 2000, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1988, permanece relevante em muitas partes do mundo, inclusive na África. A maioria dos países se distanciou ou está vagarosamente se distanciando da ênfase no fornecimento por parte do governo de moradias para a facilitação governamental para moradias desenvolvidas e financiadas por atores não estatais, tais como o setor privado, grupos comunitários e cooperativas. Mesmo em países africanos com um setor econômico bem desenvolvido como a África do Sul, os sistemas de habitação dependem da participação do setor privado para atender às necessidades. Em muitos países onde as corporações ou instituições habitacionais estatais existem, o debate político é sobre como torná-las mais produtivas em seu contexto local.

Duas das razões para o distanciamento do fornecimento de moradias diretamente pelo Estado estão ligadas aos **problemas de focalização** que ocorrem com frequência, e à **sustentabilidade da intervenção**. Em Uganda, por exemplo, a política habitacional de 1992 teve o efeito inesperado de beneficiar as populações de média e alta renda, enquanto os mais pobres foram destinados a viver em moradias inadequadas, sem nenhuma política de apoio. Uma nova política está pendente nesse país, a qual promete um ambiente propício para desenvolvedores e financiadores do setor privado, à medida que o Estado se retira do fornecimento direto de moradias. A política habitacional de 1999 de Botsuana também mudou o papel do governo, que passou de provedor a facilitador – mesmo assim, seu compromisso em garantir empréstimos bancários somente beneficia aqueles que podem pagá-los.

Outro problema experimentado no passado tem a ver com **escala**. Por exemplo, no Quênia, a estatal National Housing Corporation (NHC) tem sido o principal financiador de moradias formais voltadas para grupos de média-baixa e média renda. Entre 1965 e 2004, o NHC do Quênia financiou pouco menos de 6 000 unidades para compra por inquilinos, 4 000 unidades para aluguel, cerca de 8 250 lotes urbanizados, pouco menos de 2 000 unidades hipotecadas e quase 1 000 outras unidades – ao todo, pouco mais de 30 000 unidades durante um período de 39 anos. A Self-Help Housing Association de Botsuana também não foi o sucesso imaginado pela política, e na Zâmbia por mais de dez anos não houve novos provimentos dirigidos ao pobres.

Quando deliberam sobre uma abordagem, os formuladores de políticas urbanas enfrentam também a questão do **custo da moradia**, que está subindo mais rápido do que a inflação na maioria dos países. O custo da moradia está relacionado tanto à disponibilidade de terra (e respectivos problemas de posse) como ao custo e disponibilidade de materiais de construção. Os desafios da capacidade de pagamento resultam na adoção de soluções de moradias informais: assentamentos informais, ampliações nos quintais, aluguel de quartos, superlotação de moradias formais, etc. Embora pareça haver um reconhecimento da necessidade de subsídios, a maneira pela qual estes devem ser estruturados, pagos, direcionados (se para a terra e serviços ou também para as moradias) e implementados é assunto para muita discussão.

Por fim, no contexto do crescente interesse do setor privado e da limitada capacidade do setor público, os governos estão lutando para definir os respectivos **papeis e responsabilidades dos atores**, ao considerar especificamente as necessidades de moradia dos pobres. Em Botsuana e Quênia, o problema da falta de coordenação entre os

programas foi levantado, e a falha do sistema em atender às necessidades dos mais pobres é normalmente o resultado. Na Zâmbia, recentemente, uma incorporadora imobiliária fez o plano-piloto de uma abordagem para provimento em escala de moradias, no qual os serviços governamentais, como registro da terra, investimento em infraestrutura e gestão, foram todos privatizados como parte do processo de implementação.

Ao mesmo tempo, os subsídios governamentais focalizados para encorajar os agentes financeiros a estender seus empréstimos ao mercado de baixa renda e incentivar as construtoras a desenvolver produtos adequados para esse mercado podem ser eficazes. Os governos devem se reunir com os agentes financeiros para determinar precisamente as restrições ao acesso, para então estabelecer que tipos de apoio os ajudaria a oferecer seus empréstimos mais amplamente.

Concluindo, os governos devem:

1. **estimular e criar ambientes institucionais, legais e políticos propícios** a habilitar atores não estatais a desempenhar um papel ativo no financiamento habitacional e na oferta;
2. **promover a oferta de várias soluções de moradia economicamente acessíveis** em termos de qualidade, tamanho, preço e localização, para todos os diferentes segmentos de renda, e assegurar que o setor privado combine essas opções com produtos de financiamento habitacional apropriados;
3. **possibilitar o desenvolvimento de diferentes resultados de moradias** por vários atores públicos, privados e comunitários, tais como terrenos urbanizados, esquemas de desenvolvimento progressivo da terra, microcrédito habitacional;
4. **estabelecer um diálogo político** com agentes financeiros, construtoras, incorporadoras e incorporadoras habitacionais comunitárias para capturar um bom entendimento dos diferentes tipos de restrição que esses atores enfrentam quando projetam intervenções políticas;
5. **promover a poupança para habitação** como prioridade nacional.

A FRONTEIRA DE ACESSO AO FINANCIAMENTO HABITACIONAL

A **metodologia da fronteira de acesso** desenvolvida por Porteous (2005) é uma útil ferramenta analítica para avaliar os níveis de acesso a um produto ou serviço específico.²⁹ Melzer (2006) desenvolveu a ferramenta para o FinMark Trust³⁰, para aplicação específica ao financiamento habitacional, para que os formuladores de políticas possam explorar as barreiras reais ao acesso em suas jurisdições.³¹

Em essência, a ferramenta possibilita aos formuladores de políticas entender por que o financiamento habitacional não está disponível para todos. Para isso, examina logicamente características e requisitos de produtos de empréstimo imobiliário específicos e os compara ao perfil da população. Por exemplo, os empréstimos só estão disponíveis a mutuários que podem chegar ao banco e solicitá-los. Portanto, mutuários que vivem a mais de 20 ou 50 km de distância estão excluídos desse serviço. A análise gera um mapa do mercado, composto de diferentes zonas correspondentes a vários níveis de acesso:

- **Mercado atual:** Essa zona inclui quem atualmente tem ou usa um empréstimo imobiliário (quem, por definição, tem acesso ao empréstimo).
- **Zona de redistribuição do mercado:** Consiste naquelas pessoas que não têm acesso ao empréstimo imobiliário porque são pobres demais. Famílias nesta zona vão precisar de intervenções extramercado, tais como subsídios, para resolver suas necessidades de moradia.
- **Zona de habilitação do mercado:** As pessoas que estão dentro do alcance do mercado mas que não têm atualmente um empréstimo imobiliário inserem-se na zona de habilitação do mercado. Esta zona pode ser subsegmentada ainda nas pessoas que decidem não fazer empréstimo, ficando assim fora dos limites naturais do mercado, e nas que ainda não

tiveram acesso a um empréstimo mas são candidatas a fazê-lo. As razões para essas pessoas não terem um empréstimo imobiliário podem ser inércia ou falta de conscientização – ou simplesmente falta de imóveis disponíveis para compra.

- **Zona de desenvolvimento do mercado:** Essa zona compreende quem não pode acessar um empréstimo imobiliário, devido ao local onde se encontram ou ao perfil de renda e à estrutura de determinação de preço atual do produto, mas que tendem a conseguir acessar o produto no curto prazo, dada a provável trajetória de inovação do produto e/ou dinâmica do mercado.

Ao definir esses espaços do mercado, os formuladores de políticas podem identificar claramente onde os mercados podem funcionar atualmente, onde provavelmente logo poderão funcionar e onde são necessárias intervenções extramercado.

O desafio de usar esse método para entender o acesso ao financiamento habitacional é que os mutuários nunca pedirão um empréstimo se não houver uma casa para comprar. Portanto, embora possa haver um aumento no número de hipotecas focalizando as famílias de baixa renda, se não houver unidades de preço razoável para comprar, o acesso real ao financiamento hipotecário não vai aumentar. Outra barreira é a falta do título de propriedade formal. Os bancos podem oferecer financiamentos hipotecários, mas se as propriedades na cidade não estiverem legalmente registradas, a hipoteca se tornará inacessível. A seguir estão listadas essas razões a serem consideradas pelos formuladores de políticas para que o acesso ao financiamento se torne real também para quem se insere na “zona de habilitação do mercado”.

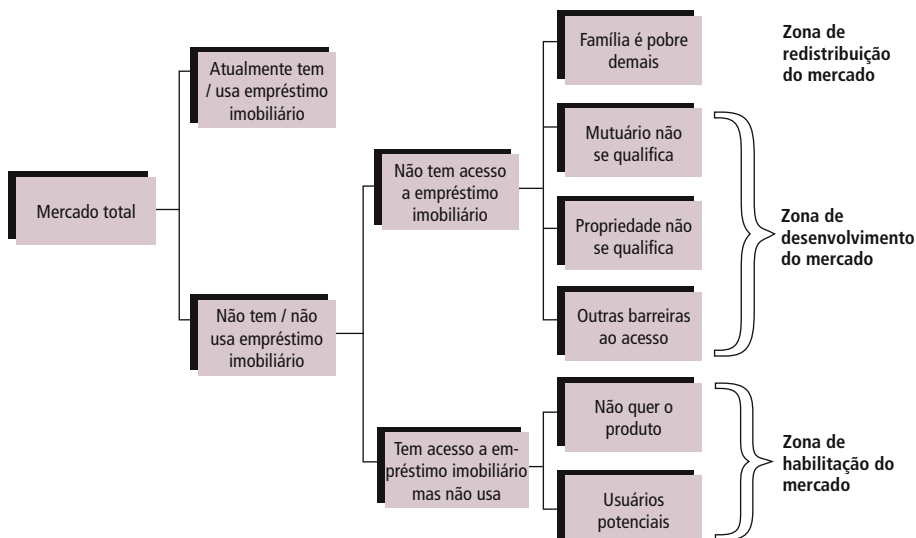
1. **Obtenção dos dados:** A primeira etapa na utilização dessa ferramenta é obter os dados relacionados ao lado da oferta e

ao lado da demanda. Pelo lado da oferta, é necessário reunir todas as descrições do funcionamento dos produtos de empréstimo imobiliário: critérios de elegibilidade, cobertura geográfica, taxa de juros e outras tarifas, prazo, etc. Dados sobre os preços atuais dos imóveis no mercado – novos e usados – também devem ser reunidos. Pelo lado da demanda, é necessário reunir dados demográficos sobre a população: renda, emprego, distribuição geográfica, condições de moradia, etc. Em alguns países, os dados sobre o lado da demanda podem ser difíceis de obter. Para começar a resolver esse problema, o FinMark Trust realizou uma pesquisa sobre a demanda que foi implementada em 14 países da África. O FinScope (disponível em www.finscope.co.za) é um estudo nacionalmente representativo das percepções dos consumidores sobre serviços e problemas financeiros, que permite compreender como os consumidores obtêm sua renda e administram suas vidas financeiras.

2. Construção da segmentação: Reunidos os dados, o próximo passo é segmentar o mercado identificando cuidadosamente quem pode ter acesso ao produto, quem não pode e, sobretudo, por quê. A segmentação segue o diagrama apresentado na Figura 12.³²

O verdadeiro trabalho está em definir a porcentagem da população que “não tem acesso a um empréstimo imobiliário” e identificar os motivos para isso. Como primeiro passo, devem ser coletadas informações sobre todos os produtos de empréstimo imobiliário disponíveis. Em geral, os agentes financeiros listam os critérios de qualificação nos folhetos que descrevem seus produtos. Essa lista pode ser usada para excluir membros da população que não se qualificam – por exemplo, a proporção que está empregada informalmente, a proporção que não tem conta bancária, a proporção acima de 60 anos. Também pode haver leis que agem como barreira – por exemplo, em alguns países, o governo estabelece um

FIGURA 12: SEGMENTAÇÃO DO MERCADO



limite para a proporção da renda de uma pessoa que pode ser comprometida com o pagamento da dívida. As pessoas cujo panorama da dívida situa-se nesse limiar ou além dele também devem ser excluídas. Ou, ainda, pode haver barreiras relacionadas ao imóvel. Os bancos costumam exigir padrões específicos para as casas que financiam. As moradias não regularizadas não podem, portanto, ser incluídas no mercado potencial de hipotecas sujeitas a essa condição.

- 3. Definição de resposta às barreiras de acesso:** O terceiro passo é pensar cuidadosa e logicamente sobre cada zona, e sobre o que pode ser feito para resolver os problemas que mantêm a população daquela zona fora do mercado atual. A primeira área de foco deve ser a zona de habilitação do mercado: aqueles que têm acesso ao produto mas não o usam. Por quê? Poderia ser porque não há casas suficientes para comprar? Isso poderia sugerir aos formuladores de políticas que focalizem a oferta de moradias

– e eles poderiam trabalhar com os agentes financeiros para fornecer financiamento para esse fim. A área de foco seguinte é a zona de desenvolvimento do mercado: como superar as diversas barreiras? Se o emprego informal ou a idade forem identificados como barreiras, talvez novos produtos devam ser desenvolvidos. A última área de foco é a zona de redistribuição do mercado.

Utilizando essa ferramenta, os formuladores de políticas urbanas podem pensar sobre o mercado de maneira focada, entendendo as nuances dos motivos pelos quais diferentes segmentos da população podem ou não ter acesso aos produtos de financiamento habitacional. O objetivo geral do método é identificar e depois remover as barreiras ao acesso, para que, com o tempo, uma parcela cada vez maior da população se insira no mercado atual e na zona de habilitação do mercado, e menos pessoas estejam nas zonas de desenvolvimento e redistribuição.

SEIS MANEIRAS DE REDUZIR OS CUSTOS DE PRODUÇÃO HABITACIONAL

A maioria das pessoas que vivem nas cidades africanas não pode pagar pelas moradias construídas formalmente como são fornecidas hoje. A redução do custo da produção de moradias, portanto, é um modo de aumentar o acesso à moradia adequada. Os principais componentes da moradia são a terra, a casa propriamente dita e os serviços de infraestrutura. Existem muitas maneiras de fornecer esses componentes ou de reduzir seus custos – junto ou separadamente. (Ver *Guia prático 3: Terra*).

1. Redução dos custos habitacionais na elaboração do projeto

Uma das melhores maneiras de reduzir o custo das moradias é usar vários projetos e estratégias de construção, que reduzir os

custos unitários da construção e torna mais eficiente o uso da terra. Por exemplo:

- Projetar *layouts* de casas que permitam que o maior número de famílias possível ocupe uma porção limitada de terra. Isso também economiza nos custos de ligação da infraestrutura, porque a distância a conectar (metros de canos, ruas, fios, etc.) é menor.
- Projetar casas menores, ou que possam ser expandidas progressivamente.
- Utilizar mão de obra da comunidade ou da família para construir as casas, para reduzir os custos de mão de obra.
- Utilizar materiais alternativos, reciclados ou econômicos para reduzir os custos de

material (como módulos ou componentes de construção feitos na comunidade, portas e janelas recicladas, etc.).

- Comprar materiais coletivamente para obter descontos em tijolos, módulos, cimento, aço, coberturas de telhado e areia.
- Construir casas coletivamente, para fazer uso de “economias de escala” para baixar o custo unitário.

2. Produção de habitação em larga escala

Há muitas variáveis em qualquer processo de construção de moradias, e o tamanho da economia obtida num processo de habitação produzida em série vai depender da atual disponibilidade e dos custos de terra, mão de obra, materiais e equipamentos. Além disso, o tempo que demora para a incorporadora dar início ao empreendimento, obtendo todas as aprovações governamentais necessárias, pode ter um impacto surpreendentemente significativo nos custos. A maioria das moradias produzidas em série por incorporadoras insere-se em duas categorias:

Edifícios de apartamentos de elevação média ou alta, onde o custo da terra é reduzido construindo-se mais unidades num terreno pequeno, e padronizando-se as unidades e reduzindo-se os custos de construção através de economias de escala. No entanto, a economia que pode ser obtida na terra pode ser consumida pelos custos de construção mais altos que acompanham os edifícios de residenciais.

Casas separadas ou geminadas, onde construir a mesma unidade-padrão várias vezes reduz os custos por fazer uso de economias de escala.

Empreendimentos habitacionais produzidos em série só podem ir adiante com a participação do conselho municipal local ou município. Para promover esse tipo de projeto, os municípios poderiam estabelecer um processo de aprovações de tramitação rápida e oferecer às incorporadoras apoio especial para assegurar que o projeto atenda a todas as normas necessárias.

3. Redução dos custos da habitação através de subsídios aos custos internos

Outra estratégia que governos, incorporadoras e comunidades têm usado para tornar as moradias populares acessíveis ao mercado-alvo é fazer a subvenção cruzada nessas moradias através dos lucros da venda de moradias a preço de mercado dentro do mesmo empreendimento. Esta estratégia não combate o déficit de moradias na cidade: o custo das unidades a preço de mercado nunca será alto o bastante para subsidiar um número suficiente de unidades populares. No entanto, esta abordagem, testada com sucesso na África do Sul e Zâmbia, pode promover a integração e a diversidade socioeconômica em novos assentamentos.

4. Autoconstrução pelos indivíduos

Dar apoio para que as pessoas construam as próprias casas é uma das melhores maneiras de reduzir custos, tornando as casas economicamente acessíveis a famílias de baixa renda e criando um estoque sólido de moradias na cidade. A autoconstrução permite às famílias construir flexível e progressivamente, como e quando tiverem necessidade ou dinheiro. A autoconstrução permanece o principal meio pelo qual as famílias pobres reduzem os custos de suas moradias.

O termo “autoconstruir”, porém, não deve ser entendido literalmente. Muitas famílias pobres urbanas estão ocupadas demais ganhando a vida para construir as próprias casas, ou não têm a capacidade para executar uma boa construção. Assim, prósperos mercados de empreiteiros, pedreiros, carpinteiros, bombeiros hidráulicos, eletricitas e fornecedores de materiais, pequenos e informais, tendem a florescer em todas as cidades para atender a essa camada mais baixa do mercado da habitação.

Mesmo se não estiverem executando pessoalmente o trabalho, os proprietários têm de administrar o processo e se manter no controle de todos os aspectos da produção

de suas moradias. O processo de construção de uma casa não é fácil, e mesmo famílias que contratam outros prestadores de serviço podem ter dificuldades para administrar o processo com eficiência. Por exemplo, podem calcular mal o material necessário para concluir determinada parte do processo de construção, ou pode faltar dinheiro. Isso pode acarretar atalhos no processo e, em última instância, prejudicar a segurança (e o valor) da estrutura. Em alguns casos, as famílias podem ter de refazer todo o trabalho, desperdiçando seus valiosos recursos para remediar problemas que não haviam imaginado que pudessem ocorrer.

Alguns governos deram apoio a autoconstrutores fornecendo casas-embrião, ou mesmo desenvolvendo sistemas de lotes urbanizados nos quais apenas os lotes são fornecidos e as famílias podem construir e melhorar suas casas gradativamente, em seu próprio ritmo e empregando seus próprios meios. (Ver *Guia prático 2: Moradias populares*). O aumento do fornecimento de lotes urbanizados vai permitir o amplo acesso à terra e à infraestrutura que consequentemente pode estimular a autoconstrução e as soluções de moradia descentralizadas.

Os governos municipais podem ajudar os autoconstrutores de outras maneiras também. Podem fornecer consultoria gratuita e apoio à construção – um escritório de consultoria, por exemplo, ao qual os autoconstrutores poderiam recorrer para resolver problemas encontrados no processo de construção, ou receber dicas para evitar que problemas ocorram. Também podem fornecer amostras de plantas aprovadas para que os autoconstrutores não tenham de contratar um arquiteto para obter uma planta formal para sua construção.

5. Introdução de normas de construção mais práticas, realistas e flexíveis

Muitos argumentam que um dos motivos pelos quais a moradia em nossas cidades é inacessível para tantos são as normas de habitação e construção muito rígidas: as ruas

são largas demais, os lotes são muito grandes, os recuos tomam espaço demais, as normas de engenharia são conservadoras demais e o nível dos serviços é muito elevado. Se todas essas normas bem-intencionadas fossem de fato seguidas, moradias de altíssimo padrão poderiam resultar daí, mas seriam caras demais para a maioria da população.

Muitas normas para as moradias urbanas das cidades africanas baseiam-se nas de países desenvolvidos, e datam da época colonial. Há quem faça piada, por exemplo, de que as exigências para o ângulo de um telhado nas cidades africanas são as mesmas que as das cidades europeias que recebem neve durante metade do ano! Embora seja razoável ter normas que assegurem a saúde e a segurança de quem utiliza a edificação, a rigidez excessiva simplesmente exclui mais pessoas do acesso à moradia adequada, porque o cumprimento das normas se torna caro demais.

O que acontece em muitos casos é que, quando as regras não são adequadas, as pessoas não as seguem. Em cidades como Lagos, Abidjan, Nairobi ou Luanda, os assentamentos são construídos progressivamente com pouca ou nenhuma atenção às exigências das normas oficiais de construção. Isso pode colocá-los em risco de inundações, incêndios ou outros desastres que as moradias não estão preparadas para suportar. Algumas autoridades também usam o não cumprimento das normas de construção como motivo para despejar as pessoas e destruir suas casas. A terra é então realocada para aqueles que podem pagar por novas moradias construídas de acordo com normas de construção mais rígidas, e os pobres são, mais uma vez, excluídos.

Uma forma de reduzir os custos das moradias é introduzir normas de construção mais adequadas e flexíveis, que atendam melhor às necessidades e realidades das famílias pobres e às condições topográficas e climáticas em que vivem. Os governos municipais e nacionais devem pensar com mais cuidado sobre os requisitos mínimos de saúde e segurança que o clima, a topografia e outras condições de

seu país exigem. Depois, devem consultar as comunidades locais sobre como elas tratam da saúde e da segurança em suas casas, e identificar onde as soluções locais podem substituir as normas do passado. Precisarão, também, reunir-se com o setor bancário para assegurar que as normas de construção para os empréstimos hipotecários sejam também definidas de maneira adequada ao contexto local.

Outra via é substituir o sistema convencional de rígidos mecanismos de controle e inspeção de construção por um sistema de facilitação e apoio. É importante lembrar que o objetivo das normas de construção não é punir as famílias, mas melhorar suas casas e torná-las mais seguras e produtivas.

6. Introdução de componentes de construção padronizados e tecnologias apropriadas

Outro modo de reduzir os custos de construção é introduzir e ajudar a popularizar a produção e utilização de componentes de construção padronizados, como vigas pré-moldadas, estacas, telhas, forros para teto, caixilhos e tanques sépticos no setor de construção, para que a família possa comprá-los diretamente no comércio e montá-los no local de uso. Esses componentes são produzidos em série e beneficiam economias de escala semelhantes para moradias também produzidas em série. Com um pouco de treinamento e assistência técnica, essa produção em série de componentes de construção simples também pode estabelecida numa escala menor, dentro das próprias comunidades carentes, por empresários locais.

CINCO MANEIRAS DE OS GOVERNOS PROMOVEREM O ACESSO AO FINANCIAMENTO HABITACIONAL PARA CAMADAS DE BAIXA RENDA

Fazer o setor de financiamento habitacional funcionar para toda a população é um trabalho crítico para o governo. Os governos que fazem isso têm uma chance muito maior de ver sua população ter acesso à moradia adequada. No entanto, o setor de financiamento habitacional não existe isoladamente. Insere-se num contexto macroeconômico mais amplo que está sujeito às forças de mercado. É importante que os formuladores de políticas compreendam essas forças para que possam dirigi-las adequadamente para intensificar o desenvolvimento do setor.

1. Entender o ambiente macroeconômico

O desenvolvimento e as perspectivas dos setores de financiamento habitacional na África estão inevitavelmente vinculados ao desenvolvimento das economias de países específicos. Os fatores macroeconômicos são determinantes fundamentais da estrutura e da saúde dos setores de financiamento habitacional – as escolhas feitas pelos tomadores de decisões macroeconômicas influenciam as escolhas disponíveis para agentes financeiros, investidores e profissionais do setor.

Uma das coisas mais importantes que um governo pode fazer é reduzir a taxa de juros que paga nos títulos do Tesouro. Quando essa taxa está muito elevada, os investidores põem o dinheiro nos títulos do Tesouro para obter um retorno alto. Quando a taxa está baixa, os investidores procuram opções mais lucrativas e se tornam mais propensos a considerar o investimento em financiamento habitacional.

2. Entender a situação da oferta de habitação

Um segundo fator crítico no desenvolvimento dos setores de financiamento habitacional é a estrutura e a escala do setor de oferta de moradias: o financiamento habitacional só é útil se há algo para comprar. Se o setor de oferta de moradias não estiver operando em escala nem fornecendo moradias a preços razoáveis e adequados à população, haverá uma demanda menor por financiamento habitacional e menos gente terá acesso à moradia adequada. Evidentemente, a relação entre a oferta de moradias e a oferta de financiamento é complexa; um depende do outro numa espécie de situação “o ovo ou a galinha”. A disponibilidade de financiamento habitacional pode estimular a oferta de moradias adequadas. Em Uganda, a demanda por moradias foi limitada por recursos financeiros inadequados tanto para as incorporadoras imobiliárias como para os mutuários querendo comprar produtos acabados. Entender que o financiamento habitacional diz respeito ao financiamento para a incorporadora construir a casa, bem como à aquisição da casa pelo usuário final, e assegurar que o ambiente seja propício a ambos, é uma maneira de o governo apoiar o desenvolvimento do setor.

3. Encorajar os agentes financeiros existentes a estender suas hipotecas ao mercado de baixa renda

Embora a distribuição de renda nas cidades da África possa sugerir que opções não bancárias e não hipotecárias são mais apropriadas, uma atenção à estruturação mais bem focalizada do mercado de hipotecas também é fundamental. Nas atuais circunstâncias, a população de média

e alta renda na maioria dos países africanos ainda precisa financiar suas moradias à vista. Isso significa que os mercados imobiliários não estão funcionando como deveriam. Apenas clientes muito ricos conseguem ter acesso ao financiamento hipotecário. Estender o acesso ao financiamento hipotecário a uma gama mais ampla de clientes, mesmo que ainda seja a minoria da população, não só vai aumentar a eficiência de seus processos de habitação individuais, como também estimular a economia e promover a filtragem no mercado imobiliário, disponibilizando progressivamente mais moradias também para a população de baixa renda. Os governos podem incentivar os agentes financeiros a entrar ainda mais no mercado de baixa renda, subsidiando os elementos que normalmente prejudicam a participação, tais como os altos custos administrativos envolvidos em trabalhar com clientes de renda mais baixa.

4. Promover formas alternativas de financiamento habitacional

No entanto, a grande maioria das populações nas cidades da África não é e nunca será capaz de ter acesso ao financiamento hipotecário. Para essa população, outras formas de financiamento habitacional devem ser desenvolvidas para que também eles possam ter acesso à moradia adequada. Existem várias estratégias para fazer isso:

- **Autofinanciamento comunitário.** Com a ajuda de ONGs e algumas organizações governamentais, muitas comunidades carentes estão cada vez mais construindo e gerenciando seus próprios mecanismos de financiamento coletivo através de poupança e atividades de crédito comunitárias. Além de poupar para a subsistência, emergências e moradia, esses grupos de poupança também fortaleceram as comunidades em que operam ao oferecer às pessoas um mecanismo simples e regular para desenvolver habilidades de administração coletiva, cooperação e assistência mútua. Assim, tais grupos constroem a base de recursos financeiros próprios da comunidade e sustentam um maior

FUNDOS PARA OS POBRES URBANOS DO SHACK/SLUM DWELLERS INTERNATIONAL

Depois que as federações dos pobres urbanos começam a negociar com os governos locais sobre posse segura e serviços básicos, o próximo passo é sempre encontrar financiamento para a real implementação e provimento. Com muita frequência a falta de acesso a recursos financeiros atrasa os projetos e resulta em perda de estímulo para as comunidades envolvidas.

Essas restrições inspiraram muitas afiliadas do SDI a criar novas instituições, chamadas Fundos para os Pobres Urbanos, que monetizam o capital social e político dos grupos de poupança para alavancar recursos adicionais de instituições bancárias formais, do Estado e de agências doadoras internacionais. Combinando as poupanças dos pobres com contribuições externas, os Fundos para os Pobres Urbanos levantam capital para construções em larga escala e desenvolvimento de infraestrutura.

Os Fundos para os Pobres Urbanos do SDI são destinados a reforçar a cooperação entre as federações e atores mais poderosos do setor de desenvolvimento. Através do projeto e processo de implementação participativos, as comunidades aprendem a construir sistemas financeiros transparentes e responsáveis, criam mecanismos de alocação sensíveis e aceitam aumentos em escala e volume.

Quando parceiros externos veem que essas instalações financeiras lideradas pelas federações têm a capacidade de oferecer recursos aos grupos-alvo (que não têm sido atingidos por outros mecanismos) e recuperar os custos, uma confiança mútua é construída e relacionamentos contínuos são estabelecidos para investimentos futuros. Portanto, os Fundos para os Pobres Urbanos preenchem uma lacuna monetária crítica para as comunidades das federações e, sobretudo, começam a estabelecer relações mais igualitárias entre os parceiros externos e os pobres.

Alguns desses fundos surgiram “de baixo para cima” nas comunidades: uTshani (África do Sul), Twahangana (Namíbia), Guungano (Zimbábue), Akiba Mashinani (Quênia) e Phnom Penh Urban Poor Fund (Camboja); e outros vieram “de cima para baixo”, do Estado: CODI (Tailândia) é um exemplo. Todos, porém, deram às comunidades uma chance de ter voz no desenvolvimento político de suas cidades. Como a Federação Sul-Africana dos Pobres Urbanos afirma: “Poder é dinheiro e conhecimento.”³³

acesso à moradia adequada. Algumas dessas iniciativas tornaram-se parte de uma ONG global, conhecida como Slum/Shack Dwellers International (SDI). O SDI é uma confederação de organizações ou federações de pobres urbanos em nível nacional, de 28 países do Hemisfério Sul. Foi criada em 1996 e tornou-se uma entidade registrada formalmente em 1999. Como uma rede global, o SDI promove internacionalmente a causa de grupos de poupança locais. Também ajuda as federações a estabelecer Fundos para os Pobres Urbanos.

- **Microcrédito habitacional e outros produtos não hipotecários.** O potencial para produtos não hipotecários é substancial, dado o escopo da demanda nas cidades africanas. No entanto, os métodos que os agentes financeiros aplicam devem ser diferentes, para se adequarem a seus contextos específicos. Por exemplo, num contexto em que uma porção substancial da população está informalmente empregada, a documentação deve ser mínima e as exigências de pagamento, flexíveis. Os produtos de empréstimo que entendem e trabalham com essa realidade

podem atingir um mercado normalmente não atendido. Um desafio-chave que os agentes financeiros não hipotecários enfrentam, porém, é o acesso ao capital. Os governos podem ajudar a construir esse mercado desenvolvendo legislação apropriada e habilitadora (como feito no Marrocos), fornecendo financiamento de atacado diretamente através de um fundo rotativo (como feito na África do Sul) ou outro tipo de participação de apoio do investidor nesse mercado (por exemplo, através do fornecimento de garantias).

5. A importância de coletar, analisar e distribuir dados

Uma coisa relativamente simples, mas extremamente importante, que os governos podem fazer é coletar, analisar e distribuir dados sobre as necessidades de habitação e parâmetros de capacidade de pagamento das pessoas em seu país. Todos os atores do setor privado dependem de dados para tomar decisões sobre onde vão investir seu dinheiro e onde vão focalizar o desenvolvimento do mercado. Quanto mais trabalham num mercado em particular, mais dados eles têm, e isso torna mais fácil para eles modificar seus produtos para ajustá-los à demanda, e determinar o preço de seus produtos adequadamente. No entanto, os agentes financeiros não dispõem de dados sobre novos mercados, e essa falta de dados se traduz em risco. Risco se traduz em custo ou restrição de acesso. Se um mutuante não tem dados sobre um determinado mercado, ele o evitará completamente ou determinará um preço mais alto para seus produtos naquele mercado, para certificar-se de que não se exporá a perdas.

Os tipos de dados necessários aos agentes financeiros incluem rendimentos e gastos familiares, dados sobre emprego e salário (segmentados por região e cidade), níveis

de endividamento, receitas de imposto de renda e mesmo dados sobre os níveis de preços e pagamentos de serviços no subúrbio. Dados sobre a situação atual da habitação e informações sobre o planejamento macroeconômico em áreas de crescimento e desenvolvimento também são necessários.

Os governos podem encorajar os agentes financeiros a atuar no mercado de baixa renda fornecendo-lhes dados referentes a oportunidades e riscos desse mercado. Com muita frequência, os governos acham que dados são coisas que devem ser reunidas e protegidas. Ao compartilhar os dados de que dispõe, o governo pode incentivar o desenvolvimento do mercado.

Outra maneira de os governos promoverem a disponibilidade de dados é subsidiando outros para fornecê-los. Em muitos países, ONGs e organizações comunitárias já reúnem dados. A compilação, a análise e a distribuição desses dados poderia ser subsidiada como forma de contribuir para o desenvolvimento do mercado.

O objetivo principal do governo é criar um sistema de financiamento habitacional que administre os desafios e maximize as oportunidades com a maior eficiência possível. Em toda a África, os sistemas de financiamento habitacional ainda estão engatinhando, e são dependentes do instrumento do financiamento habitacional tradicional, a hipoteca, não obstante as limitações na capacidade de pagamento da maioria de suas populações. Isso mudará com o tempo, à medida que os governos e os profissionais do setor desenvolverem abordagens novas e inovadoras para atender à desesperada e diversa necessidade de financiamento habitacional no continente.

RECURSOS

REFERÊNCIAS

- 1 UN-HABITAT (2005) *Financing Urban Shelter. Global Report on Human Settlements 2005*. Nairobi: UN-HABITAT
- 2 Tomlinson M (2007) *A Literature Review on Housing Finance Development in Sub-Saharan Africa*. Report commissioned by the FinMark Trust. Acesso em 9 de setembro de 2010, <http://www.tinyurl.com/32b5q3x>
- 3 Ferguson B (2004) The Key Importance of Housing Microfinance. In F Daphnis & B Ferguson (eds) *Housing Microfinance: A Guide to Practice*. Bloomfield CT: Kumarian Press, pp. 17–18
- 4 *Wall Street Journal*, 17 July 2007
- 5 *Wall Street Journal*, 17 July 2007, quoting Robin Miller
- 6 Kalema W & Kayiira D (2008) *Access to Housing Finance in Africa: Exploring the Issues (No. 4) Uganda*. Report commissioned by the FinMark Trust with support from Habitat for Humanity. Acesso em 25 de agosto de 2010, <http://www.tinyurl.com/3xbccft>
- 7 Thompson L & Agar J (2009) *Access to Housing Finance in Africa: Exploring the Issues (No. 8) Malawi*. Report commissioned by the FinMark Trust with support from Habitat for Humanity. Acesso em 8 de abril de 2010, <http://www.tinyurl.com/yeogmax>
- 8 Gardner D (2007) *Access to Housing Finance in Africa: Exploring the Issue (No. 1) Zambia*. Report commissioned by the FinMark Trust. Acesso em 29 de julho de 2010, <http://www.tinyurl.com/32zora2>
- 9 Mutero JG (2007) *Access to Housing Finance in Africa: Exploring the Issues (No. 3) Kenya*. Report commissioned by the FinMark Trust with support from Habitat for Humanity. Acesso em 25 de agosto de 2010, <http://www.tinyurl.com/yeq9y22>
- 10 Oyier T, Ketley R, & Davis B (2008). *Access to Housing Finance in Africa: Exploring the Issues (no. 6) Rwanda*. Report commissioned by the FinMark Trust with support from Habitat for Humanity. Acesso em 30 de junho de 2010, <http://www.tinyurl.com/yat6xkl>
- 11 Allen C & Johnsen V (2008) *Access to Housing Finance in Africa: Exploring the Issues (No. 7) Mozambique*. Prepared for the FinMark Trust by Massala Consult with support from the World Bank. Acesso em 4 de outubro de 2010, <http://www.tinyurl.com/yevj3b8>
- 12 Mutero J (2010) *Access to Housing Finance in Africa: Exploring the Issues (No. 10) Tanzania*. Report commissioned by the FinMark Trust. Acesso em 25 de agosto de 2010, <http://www.tinyurl.com/3xbccft>
- 13 Ayenew (2009). Source of diagram: Oyier T, Ketley R, & Davis B (2008). *Access to Housing Finance in Africa: Exploring the Issues (no. 6) Rwanda*. Report commissioned by the FinMark Trust with support from Habitat for Humanity. Acesso em 30 de junho de 2010, <http://www.tinyurl.com/yat6xkl>
- 14 Ferguson B (2004) An Update on Housing Microfinance and its Importance to Home Lenders. Presentation to the International Union for Housing Finance 25th World Congress, 23–25 June 2004, Brussels, Belgium
- 15 Porteous D with E Hazelhurst (2004) *Banking on Change. Democratising Finance in South Africa, 1994–2004 and Beyond*. Cape Town: Double Storey Books, quoting De Ridder (2004)
- 16 Honohan P & T Beck (2007) *Making Finance Work in Africa*. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development / World Bank.
- 17 Honohan P & T Beck (2007) *Making Finance Work in Africa*. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development / World Bank, page 60

- 18 Finscope (2009) *FinScope Zambia 2009 Brochure*. Acesso em 4 de outubro de 2010, <http://www.tinyurl.com/35mwpxf>
- 19 Bankable Frontiers Associates (2007) *Financial Service Access and Usage in Southern and East Africa: What Do Finscope™ Surveys Tell Us?* Report Commissioned by the FinMark Trust. Acesso em 9 de fevereiro de 2009, <http://www.finscope.co.za/documents/2007/CrossCountryreport.pdf>
- 20 Bankable Frontiers Associates (2007) *Financial Service Access and Usage in Southern and East Africa: What Do Finscope™ Surveys Tell Us?* Report Commissioned by the FinMark Trust. Acesso em 9 de fevereiro de 2009, <http://www.finscope.co.za/documents/2007/CrossCountryreport.pdf>
- 21 Daphnis F (2004) Housing microfinance: Toward a definition. In F Daphnis & B Ferguson (eds) *Housing Microfinance: A Guide to Practice*. Bloomfield CT: Kumarian Press
- 22 Mutero JG (2007) *Access to Housing Finance in Africa: Exploring the Issues (No. 3) Kenya*. Report commissioned by the FinMark Trust with support from Habitat for Humanity. Acesso em 25 de agosto de 2010, <http://www.tinyurl.com/yeq9y22>
- 23 Cain A (2007) Housing microfinance in post-conflict Angola: Overcoming socioeconomic exclusion through land tenure and access to credit. *Environment & Urbanization* 19(2): 361–390
- 24 Houston A (2010) Housing support services for housing microfinance lending in East and Southern Africa. Paper prepared for the FinMark Trust, Rooftops Canada, Abri International and Habitat for Humanity.
- 25 Schwartz T (2010) *Select*. Presentation to the African Union for Housing Finance Annual Conference, 21–23 September 2010, Gaborone, Botswana. Acesso em 4 de outubro de 2010, http://www.auhf.co.za/Training_Programs.htm
- 26 Ferguson B (2008) A value chain framework for affordable housing in emerging countries. *Global Urban Development* 4(2). Acesso em 4 de outubro de 2010, <http://www.globalurban.org/GUDMag08Vol4Iss2/FergusonValueChain.htm>
- 27 Mutero J (2010) *Access to Housing Finance in Africa: Exploring the Issues (No. 10) Tanzania*. Report commissioned by the FinMark Trust. Acesso em 25 de agosto de 2010, <http://www.tinyurl.com/3xbccft>
- 28 Rust K (2008) *Access Housing* No. 10, June 2008
- 29 Porteous D (2005) The Access Frontier as an Approach and Tool in Making Markets Work for the Poor. Paper prepared for the FinMark Trust. Acesso em 4 de outubro de 2010, <http://www.tinyurl.com/35vsfj>
- 30 O FinMark Trust é um fundo fiduciário independente, sem fins lucrativos, estabelecido em março de 2002 e financiado principalmente pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional (DFID) do Reino Unido. A finalidade do FinMark Trust é “fazer os mercados financeiros funcionar para os pobres, promovendo a inclusão financeira e a integração financeira regional”. Para isso, conduz pesquisas para identificar as restrições sistêmicas que impedem os mercados financeiros de atingirem esses consumidores e defende mudanças na base dos achados das pesquisas. Assim, o FinMark Trust tem um papel catalítico, movido por sua finalidade de iniciar processos de mudança que, em última instância, levam ao desenvolvimento de sistemas financeiros inclusivos que podem beneficiar todos os consumidores. Ver www.finmark.org.za para mais detalhes.
- 31 Melzer I (2006) *How Low Can You Go? Charting the Housing Finance Access Frontier: A Review of Recent Demand and Supply Data*. Report prepared for the FinMark Trust. Acesso em 30 de junho de 2009, www.finmark.org.za/documents/AccessHNL_April06.pdf
- 32 Melzer I (2006) *How Low Can You Go? Charting the Housing Finance Access Frontier: A Review of Recent Demand and Supply Data*. Report prepared for the FinMark Trust. Acesso em 30 de junho de 2009, www.finmark.org.za/documents/AccessHNL_April06.pdf. Based on Porteous D (2005) The Access Frontier as an Approach and Tool in Making Markets Work for the Poor. Paper prepared for the FinMark Trust. Acesso em 4 de outubro de 2010, <http://www.tinyurl.com/35vsfj>
- 33 www.sdinet.org/ritual/urban-poor-fund/

SUGESTÃO DE LEITURA COMPLEMENTAR

Além dos trabalhos listados na seção de Referências deste Guia, as publicações a seguir fornecem visões e análises úteis sobre várias questões referentes ao financiamento imobiliário:

Akuffo S (2007) Housing Conditions – Borrowing and Lending in Informal Settlements in Accra. Report for the African Union for Housing Finance, Cities Alliance and USAID

Allison F (2008) Community reinvestment legislation and access to housing finance in post-apartheid South Africa. *Housing Studies* 23(5): 697–716

Ayenew M (2009) Overview of the Housing Finance Sector in Ethiopia. Report commissioned by the FinMark Trust with support from Habitat for Humanity. Acesso em 30 de junho de 2009, <http://www.finmark.org.za>

Brown W, Tilock K, Mule N & Anyango E (2002) The Enabling Environment for Housing Finance for the Poor in Kenya. Part of the Shelter Finance for the Poor Series of the Cities Alliance. Acesso em 30 de junho de 2009, <http://www.microfinancegateway.org/content/article/detail/3739>

Centre for Urban Development Studies Harvard University (2000) Housing Microfinance Initiatives – Synthesis and Regional Summary Asia Latin America and Sub Saharan Africa. Acesso em 4 de outubro de 2010, www.gsd.harvard.edu/research/research_centers/cuds/microf/cuds_microf.pdf

CGAP (2006) Microfinance in Algeria: Opportunities and Challenges. Acesso em 30 de junho de 2009, http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2958/MF_in_Algeria.pdf

CGAP (2008) Linking Financial Service Providers to Commercial Capital: How Do Guarantees Add Value? Acesso em 30 de junho de 2009, http://www.cgap.org/gm/document-1.9.3923/Brief_LinkingFinProviders.pdf

CHF International (2004) Strategic Assessment of the Affordable Housing Sector in Ghana. CHF International, Silver Spring, USA. Acesso em 30 de junho de 2009, http://www.chfinternational.org/files/1428_file_Ghana_Housing_Report_PDF_.pdf

Christensen J, Guide A & Patillo C (2006) Bankable assets: Africa faces many obstacles in developing financial systems. *Finance & Development* 4(4): 18–21

Datta K (1999) A gendered perspective on formal and informal housing finance in Botswana. In G Jones & K Datta (eds) *Housing and Finance in Developing Countries*. London: Routledge

Datta K & Jones G (2001) Housing and finance in developing countries: Invisible issues on research and policy agendas. *Habitat International* 25(3): 333–357

Développement international Desjardins (DID) (2007) Practical challenges of lending to the informal sector. African Union for Housing Finance, AGM & Conference September 17, 2007, Accra, Ghana. Acesso em 30 de junho de 2009, http://www.auhf.co.za/unionnews/PIERRE%20GIGUERE_Practical%20Challengesof%20Lending%20to%20the%20Informal%20Sector_DID.pdf

Egbu A, Antwi A & Olomolaiye P (2006) An Economic Assessment of the Institution of Land Use Planning in the Cities of Sub-Saharan Africa. RICS Research Paper Series 6(9)

FinMark Trust, Rooftops Canada & Habitat for Humanity (2008) Growing Sustainable Housing Microfinance: Options in Sub-Saharan Africa: Enhancing the relevance and scale of housing finance for the poor. Workshop report on housing microfinance co-sponsored by the FinMark Trust, Rooftops Canada and Habitat for Humanity, 19–23 May 2008, Dar-es-Salaam, Tanzania

Ferguson B (2008a) Housing microfinance: is the glass half empty or half full? *Global Urban Development* 4(2): 1–19. Acesso em 4 de outubro de 2010, <http://www.globalurban.org/GUDMag08Vol4Iss2/MagHome.htm>

Harms H (1992) Self help housing in the developed and third world countries. In K Mathey (ed.) *Beyond Self-Help Housing*. Munich: Mansell Publishers

- International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank (2008) Financing Homes: Comparing Regulation in 42 Countries. Washington DC: World Bank & International Finance Corporation. Acesso em 30 de setembro de 2010, [http://www.ifc.org/ifcext/sme.nsf/AttachmentsByTitle/financinghomes/\\$FILE/FinancingHomes.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/sme.nsf/AttachmentsByTitle/financinghomes/$FILE/FinancingHomes.pdf)
- Jorgensen NO (2007) Housing the no-income group: The role of housing finance in alleviating urban poverty. *Housing Finance International* 21(3): 37–41
- Kalili N, Adongo J, Larson T & Namibia Policy Research Unit (2008) Access to Housing Finance in Africa: Exploring the Issues (No. 5) Namibia. Report commissioned by the FinMark Trust with support from Habitat for Humanity. Acesso em 20 de agosto de 2010, <http://www.tinyurl.com/y9w3vnk>
- Kajimo-Shakantu K & Evans K (2007) Exploring the possibilities of integrating the savings of women in poor urban communities to formal finance systems to enhance housing opportunities: A case of South Africa. *Property Management* 25(1): 80–97
- Kanagwa RJ (2008) The impact of mortgage servicing on the performance of mortgage banking institutions in Uganda: A case study of Housing Finance Company (U) Ltd. *Housing Finance* 22(4): 30–41
- Keivani R & Edmundo W (2001) Refocusing the housing debate in developing countries from a pluralist perspective. *Habitat International* 25: 191–208
- Malhotra M (2003) Financing her home, one wall at a time. *Environment and Urbanization* 15(2): 217–228
- Malhotra M (2004) Taking housing microfinance to scale: advice for governments and donors. In F Daphnis & B Ferguson (eds) *Housing Microfinance: A Guide to Practice*. Bloomfield CT: Kumarin Press
- Manda MAZ (2007) Mchenga – Urban poor housing fund in Malawi. *Environment and Urbanization* 19(2): 337–359
- Mathema A (2007) African Union for Housing Finance: Final Report Qualitative Study Household Interviews, Mbabane Swaziland, Dar-es-Salaam, Tanzania and Accra Ghana. African Union for Housing Finance
- Mbabane City Council (2006) Mbabane Urban Upgrading and Finance Program, Socio Economic Study. Study funded by Cities Alliance
- Merill SR & Tomlinson M (2006) Housing Finance, Microfinance, and Informal Settlement Upgrading: An Assessment of Tanzania. Report prepared for the African Union for Housing Finance and USAID
- Merill SR & Tomlinson M (2006) Housing Finance, Microfinance, and Informal Settlement Upgrading: An Assessment of Ghana. Report prepared for the African Union for Housing Finance
- Mwaura J (2000) NACHU's Housing Credit Scheme. Huruma Informal Settlement Intermediate Technology Development Group–Eastern Africa. Acesso em 4 de agosto de 2009, http://practicalaction.org/docs/shelter/uhd_wp3_nachu_housing_huruma.pdf
- Ng H (2007) Framing the debate: Use of guarantees for housing finance (draft). Acesso em 30 de junho de 2009, http://www.microfinancegateway.org/files/48569_file_Framing_the_Debate_Use_of_Guarantees_for_Housing_Finance.pdf
- Nkya TJ (2007) Housing Conditions, Borrowing and Lending in Informal Settlements in Dar es Salaam: Socio-Economic Studies of Mwananyamala Kisiwani; Buguruni Mnyamani and Makangarawe. Report commissioned for USAID
- Nyasulu CE & Cloete CE (2007) Lack of affordable housing finance in Malawi's major urban areas. *Property Management* 25(1): 54–67
- Pillay A & Naudé WA (2006) Financing low-income housing in South Africa: Borrower experiences and perceptions of banks. *Habitat International* 30(4): 872–885

- Pugh C (2001) The theory and practice of housing sector development for developing countries, 1950–99. *Housing Studies* 16(4): 399–423
- Rabenhorst C & Butler S (2007) Tanzania: Action Plan for Developing the Mortgage Finance Market: Report on Legal and Regulatory Issues in the Mortgage Market in Tanzania. Washington DC: Urban Institute
- Radipotsane MO (2007) Determinants of household saving and borrowing in Botswana. IFC Bulletin No. 25. Acesso em 30 de junho de 2009, <http://www.bis.org/ifc/publ/ifcb25t.pdf>
- Renaud B (1999) The financing of social housing in integrating financial markets: A view from developing countries. *Urban Studies* 36(4): 755–773
- Rudloff L (2007) Access to Housing Finance in Africa: Exploring the Issues (No. 2) Botswana. Report Commissioned by the FinMark Trust and Habitat for Humanity. Acesso em 4 de outubro de 2010, <http://www.tinyurl.com/yej6kxr>
- Shisaka Development Management Services (Pty) Ltd in association with CSIR Built Environment (2006) Research Report 11: Research into Successful Entrepreneurs. Report commissioned by the National Department of Housing, the Social Housing Foundation, Nedbank and the FinMark Trust. Acesso em 4 de agosto de 2009, http://www.finmark.org.za/documents/HBE_RR11.pdf
- Steyn L & Aliber M (2003) The Existing System of Land Administration and Institutional Options for Implementation of a New Land Act in Lesotho. Report prepared for the APCBP Lesotho Land Policy Law Harmonisation and Strategic Plan Project – Organisational Management and Human Resource Development, and Financial and Economic Components
- UN-HABITAT (ed.) (2002) Financing Adequate Shelter for All: Addressing the Housing Finance Problem in Developing Countries. Nairobi: UN-HABITAT
- Walley S (2010) Housing finance in Africa: Are we post crisis yet? Presentation at the African Union for Housing Finance Annual Conference, 22 September 2010, Botswana
- Williams C (2005) Setting the context: Kenya. *Housing Finance International* 20(1): 20–27

BASES DE DADOS ESTADÍSTICOS

- FinMark Trust's Centre for Affordable Housing Finance in Africa, http://www.finmark.org.za/new/pages/Focus-Areas/Housing-Finance.aspx?randomID=af5c440f-9722-4b4c-8add-e5f081fb919a&linkPath=6&IID=6_6
- International Labour Organisation (ILO) (2007) Key Indicators in the Labour Market, 5th edition
- World Bank (2007) African Development Indicators. Washington DC: World Bank
- World Bank (2006) World Development Indicators, 2006. Washington DC: World Bank