

COMO AS POLÍTICAS HABITACIONAIS SE INSEREM NOS CONTEXTOS DE REFORMA DO ESTADO? A EXPERIÊNCIA RECENTE DO BRASIL

Danielle C. Klintowitz¹

RESUMO

Muitos países, de características distintas e inserções diferenciadas no contexto global, mas que passaram por Reformas do Estado, atuaram de maneira semelhante em relação a suas políticas habitacionais durante o período de reforma. Na maioria destes países a política habitacional sofreu uma “desestatização” sustentada por uma nova visão da habitação não mais como uma política social, mas como um produto de mercado a ser consumido. No Brasil, a política habitacional recente que vem sendo desempenhada pelo Governo Federal tem mostrado um percurso semelhante à destes países. Tendo o Brasil também passado por uma Reforma do Estado, ainda que não implementada em sua integralidade, surge o questionamento: Como a política habitacional brasileira recente se insere no contexto da Reforma do Estado implantada em 1995? Na busca de respostas a este questionamento, este trabalho procura discutir o percurso da política nacional de habitação a partir de 1995 até os dias atuais, com foco fundamental nas mudanças que foram sendo introduzidas a partir desta data, principalmente no sistema de financiamento habitacional, e suas relações e convergências com a agenda da Reforma do Estado.

Palavras Chaves: Política habitacional, Reforma do Estado, Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

ABSTRACT

Many countries with different characteristics and different inserts in the global context, that reformed the State, acted similarly in relation to their housing policies during the reform period. In most of these countries housing policy has undergone a "privatization" supported by a new vision of housing not as a social policy, but as a market product to be consumed. In Brazil, the recent housing policy is being performed by the Federal Government has shown a similar route to those countries. Brazil also has gone through a Reform of the State, though not implemented in its entirety, the question arises: How does the recent Brazilian housing policy is in the context of State reform implemented in 1995? In seeking answers to this question, this paper discusses the course of national housing policy from 1995 to the present day, focusing on the fundamental changes that were introduced after this date, especially in the housing finance system, and convergences and their relations with the State Reform agenda.

Keywords: Housing Policy, State Reform, Minha Casa Minha Vida program (PMCMV)

¹ Danielle Klintowitz é arquiteta, mestre em urbanismo e atualmente cursa o Doutorado em Administração Pública e Governo na Fundação Getúlio Vargas (FGV). Trabalha com desenvolvimento e avaliação de políticas públicas. É consultora do Ministério das Cidades e Banco Mundial em projetos e avaliações de políticas de desenvolvimento urbano e habitação. Especialista em Habitação de Interesse Social, participou da equipe de elaboração do Plano Nacional de Habitação do Brasil (PlanHab) e de Planos Locais De Habitação De Interesse Social (PLHIS).

Considerações Iniciais

A partir da década de 1940 consolidou-se, nos países com economia capitalista desenvolvida, o *Welfare State*, onde o Estado assumia a responsabilidade pelo bem-estar dos cidadãos e a garantia de direitos sociais básicos, através da implementação e manutenção de diversas políticas sociais como: Previdência Social, Educação, Saúde, Habitação, Transporte, etc.

No que se refere à política habitacional, o *Welfare State*, representou um envolvimento direto dos governos na provisão de habitação. Esse tipo de intervenção exigia grandes aparatos burocráticos e grande volume de recursos públicos. Nos Estados Unidos, por exemplo, o governo Roosevelt reagiu a Grande Depressão criando programas e instituições que abriram caminho para um aumento notável da propriedade habitacional no país desde os anos quarenta até os anos sessenta e estabeleceram um novo sistema de financiamento de moradia que se manteve estável durante mais de 40 anos (Schwartz, 2006 *apud*, Rolnik, 2009). Neste país, a proposta do *New Deal* para a moradia incluía a construção de moradias públicas baratas para os pobres e a criação da Autoridade de Habitação, que subsidiou aluguéis para famílias de baixa renda e viabilizou empréstimos de longo prazo para agências locais que assumiram parte do custo de renovação de áreas degradadas e de construção e manutenção de habitação de interesse social (Rolnik, 2009).

Entretanto, a partir dos anos 70, com a redefinição da ordem econômica mundial, a reorganização do capitalismo e a crise fiscal dos Estados, a possibilidade de manutenção do sistema de *Welfare State* foi posta a prova em inúmeros países e o padrão de relação Estado-sociedade que prevalecia desde os anos 40, passou a ser questionado. Com a desaceleração da economia no final da década de 1960, as autoridades governamentais passaram a considerar que o custo do Estado de bem-estar social drenava excessivamente os recursos públicos. Os críticos do modelo começaram a argumentar que essas políticas já não eram sustentáveis do ponto de vista fiscal ou social, nem necessárias (Dodson, 2006). O debate que se seguiu sobre o papel do Estado, foi acompanhado pela formulação de propostas de Reforma do Estado, tanto no que se refere à sua relação com a economia e à intervenção nas áreas sociais, como no que diz respeito ao próprio funcionamento da máquina estatal, buscando novas formas de gestão do setor público. Neste contexto, ganhou força a tese do Estado mínimo e se estruturou uma proposta genérica de Reforma do Estado, na qual a tese central, no que se refere às Políticas Sociais, passou a ser a terceirização e privatização (Farah, 1995).

Neste cenário, a concepção governamental sobre a habitação se transformou, em muitos países, seguindo a mesma linha da mudança da concepção do papel do Estado que mudou seu papel de provedor para facilitador. Assim, a habitação passa a ser vista como um bem que deve ser provido individualmente (Dodson, 2006). Dessa maneira, reduz-se extraordinariamente a construção de moradias públicas para os grupos pobres, ao mesmo tempo em que, se reduzem os orçamentos nacionais e recursos públicos disponíveis para o setor. Em lugar disso, os Estados privilegiaram sua função de promotores e criadores de um contexto propício destinado a atrair capital e investimento estrangeiro para operações imobiliárias (Rolnik, 2009).

Com esta mudança na concepção das políticas habitacionais, assiste-se, em muitos países, a uma série de medidas que levam a privatização das moradias. Na Inglaterra, por exemplo, o setor da habitação ganhou destaque especial nas reformas empreendidas no Estado a partir da década de 80. Alinhada com as demais reformas empreendidas no país, a reforma da política de habitação nesse período foi operada de forma a transformar um sistema de provisão pública, com perspectiva social-democrata, para um modelo de privatização de formato neoliberal, com ênfase no consumidor. Esta privatização representou a transferência em massa de habitações sociais dos governos locais para os inquilinos-adquirentes e novos senhorios institucionais, através da concessão de grandes descontos. Ao todo foram privatizadas 1,6 milhões de moradias. Além da privatização de grande parte do parque público. O governo inglês promoveu, ainda, a abertura do mercado habitacional ao mercado financeiro, permitindo que várias instituições viessem a operar neste mercado, desregulamentando o mercado financeiro e de hipotecas, além da implementação de outras medidas e incentivos, como reformas legislativas importantes (Dodson, 2006; Valença, 2001). Houve, ainda, outras formas de privatização da habitação nos países desenvolvidos, em alguns casos como na Alemanha e nos Países Baixos a privatização se deu através da transferência de propriedades para agências ou entidades sem fins lucrativos (Rolnik, 2009).

No Brasil, assim como nos demais países da América Latina, embora não se tenha chegado a consolidar um Estado do Bem-Estar Social, nos moldes do assistido na Europa do pós-guerra, o Estado implantou, nas diversas áreas sociais, uma estrutura de provisão estatal de serviços públicos, inspirada no *Welfare State*. A partir da segunda metade da década de 1960 até o início da década de 1980, houve uma grande injeção de recursos para a provisão habitacional direta do Estado. Nos vinte e dois anos de funcionamento do BNH (Banco Nacional de

Habitação) – entre 1964 e 1986 - foi financiada a construção de 4,3 milhões de unidades novas no país. (Melo e Jucá Filho, 1990)

Este grande investimento em habitação e em outras políticas públicas foi possibilitado, em grande parte, pelo amplo impulso à industrialização nacional, que se deu a partir da década de 1930 e possibilitou até os anos 80 que a economia nacional vivesse um período de ouro com elevadas taxas de expansão da produção. Entretanto, a partir do início da década de 1980, a economia brasileira registrou uma inflexão, com a predominância de um longo ciclo de baixo dinamismo, que perdurou pelo menos até o começo dos anos 2000 (Pochman, 2009).

Apesar dos problemas econômicos enfrentados no Brasil, a Constituição Federal de 1988, trouxe novas diretrizes, determinando um novo marco de atuação para as políticas sociais no país. A nova Constituição inovou ao institucionalizar uma agenda de políticas sociais com diretrizes de universalização e igualdade de acesso, típicas de um modelo de *Welfare State*, bem como a descentralização explícita das políticas baseada em um modelo federativo que pretendia transferir as decisões para arenas subnacionais de governo, que seriam estruturas mais permeáveis às demandas e à fiscalização da sociedade civil. (Franzese e Abrucio, 2009)

Neste cenário, em 1995, assume o governo federal o Presidente Fernando Henrique Cardoso com uma agenda fortemente centrada na estabilização econômica e com uma agenda, introduzida por Bresser-Pereira de ampla reforma gerencial na administração pública (Bresser-Pereira, 2009b).

Apesar da política habitacional não ter sido uma das políticas sociais centrais na implementação da Reforma Gerencial do Estado - como foi a política de saúde - durante os anos que se seguiram à reforma, tanto no governo FHC, como no governo Lula, a política habitacional tem sofrido uma série de modificações que caminham de forma convergente com os conceitos introduzidos pelas novas políticas habitacionais surgidas em contextos de Reformas em diferentes países. Neste sentido, este trabalho busca investigar o quanto a política habitacional desenvolvida a partir do governo FHC e continuada no Governo Lula é convergente com a Reforma do Estado proposta para o país, ou o quanto está, na verdade alinhada com as políticas internacionais de habitação desenvolvidas a partir dos anos 70.

Uma Nova Visão Sobre a Habitação: A Política Habitacional no Governo FHC

A Reforma da Gestão Pública, ou Reforma Gerencial, foi lançada no Brasil, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995 e seus objetivos eram obter mais

eficiência e responsabilização na organização do Estado. Para alcançar estes objetivos, a Reforma propôs três novas formas de responsabilização gerencial: o controle por resultados contratados, competição administrativa pela excelência e responsabilização social (Bresser-Pereira, 2009a).

O processo de descentralização e delegação de poderes para os governos subnacionais, que vinha sendo perseguido desde a aprovação da Constituição de 1988, foi incorporado à agenda da Reforma, nas não de forma central. Bresser-Pereira (2009a), afirma que descentralização é crucial para a administração pública gerencial, contudo, esta descentralização refere-se com mais ênfase à descentralização administrativa para agências executivas e organizações sociais do que à descentralização e aumento da autonomia dos governos locais. Por outro lado, apesar de não apresentarem centralizadade na Reforma, para seus formuladores, a reforma da gestão pública deve envolver a delegação de atividades e dos correspondentes recursos fiscais para financiá-las para os governos subnacionais, além de envolver, também, a necessidade de tornar os administradores locais mais autônomos e mais responsáveis.

A formulação inicial sobre como deveria ser a Reforma do Estado no Brasil culminou em uma redefinição dos papéis do Estado, restringindo-se em: (1) atividades exclusivas do Estado – que devem permanecer no aparelho do Estado; (2) serviços sociais e científicos – que devem ser contratados com organizações públicas não-estatais de serviço; (3) produção de bens e serviços para o mercado – que deve ficar a cargo da iniciativa privada. (Bresser-Pereira, 2009a).

O setor habitacional, apesar de ter sofrido significativas mudanças durante o governo FHC, como mencionado anteriormente, não foi foco de atuação direta da equipe responsável pela formulação e implementação da Reforma do Estado no Governo FHC. Este governo herdou um setor habitacional fragmentado e desistitucionalizado, tendo passado por inúmeras institucionalidades diferentes desde o fim do BNH em 1996. Para propor e gerir a política habitacional, o governo FHC criou a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), junto ao Ministério do Planejamento e Orçamento, tendo como órgão executor do programa a CAIXA (Caixa Econômica Federal). A criação desta nova institucionalidade foi acompanhada, também, pela introdução de um novo modelo de gestão com a formulação da Política Nacional e Habitação (PNH). O modelo das políticas de desenvolvimento urbano no regime militar - que não havia sido modificada até então - era estatal e centralizado, as reformas do novo governo visaram rever esse modelo, descentralizando a alocação dos recursos federais e

introduzindo princípios de mercado na provisão de serviços, mais particularmente, abrindo espaço para a participação do setor privado nessa área e introduzindo uma política de crédito para o mutuário final (Arretche, 2000).

Definiu-se como diretriz básica para o novo modelo de política urbana uma separação entre regulação - incumbência estatal - e provisão - privada ou pública com padrões privados de eficiência. A proposta do governo federal era que se estabelecesse uma distinção entre as funções de regulação e controle dos serviços prestados e a função de execução de programas, de forma muito alinhada com as propostas da Reforma do Estado de 1995. As funções de regulação e controle dos serviços prestados deveriam ser exercidas pelo Poder Público e, preferencialmente, pelo nível estadual, acordo com os princípios, metas, normas e diretrizes estabelecidas pelo governo federal. As funções relativas à execução de programas poderiam ser atribuídas a agentes privados ou públicos, e no caso da opção do desempenho público, deveriam estar centralizados no âmbito municipal (Azevedo, 2007, Arretche, 2002).

O governo federal considerava, ainda, que as necessidade de investimento na área de desenvolvimento urbano eram muito volumosas e a União não poderia mais assumir o papel de único financiador, como havia feito no período anterior. Neste sentido, se propôs uma maior abertura aos investimentos privados, à utilização de recursos externos (como bancos e agências de fomento) e ao co-financiamento de estados e municípios. Neste novo modelo, caberia à União o papel principal de normatização e fomento, aos estados o papel de definição de parâmetros locais dos padrões de oferta de serviços, bem como a regulamentação e controle dos programas e aos municípios caberia o papel de executores conjuntamente com o setor privado. Princípios como flexibilidade e parcerias público-privadas e o crédito direto ao mutuário final constituíram os novos referencias. (Azevedo, 2007; Arretche, 2002 e Brasil, 2007)

As definições de descentralização e novas definições dos papéis do Estado presentes nas diretrizes para a política estavam claramente alinhadas com a reforma do Estado proposta no Plano Diretor. Entretanto, a delegação à iniciativa privada da provisão de habitação de forma explícita presente no texto da Política Nacional de Habitação (PNH), intitulada em 1996, que afirma que cabe ao Estado oferecer condições para que a iniciativa privada atenda à faixa denominada de mercado e, auxiliado por mecanismos de autofinanciamento ou de poupança prévia ou vinculada, venha a atender, também, as faixas de renda que precisam de fontes de financiamento articuladas pelo setor público para a habitação (MPO, 1996), pressupõe novos

conceitos sobre o papel do Estado na política habitacional, que não estavam presentes no texto do Plano Diretor da Reforma do Estado.

Neste trecho da PNH, fica claro que o governo está redefinindo seu papel como de fomentador da política de habitação e não mais não de promotor, como até então havia sido no Brasil. Esta nova visão está muito alinhada com a visão de muitos países, como a Inglaterra, que implementaram políticas de Reforma do Estado baseadas na redução do Estado do Bem-Estar, como mencionamos anteriormente. Esta diretriz presente na PNH foi fortemente reforçada pela introdução de uma nova modalidade de financiamento, que rompia com o modelo da política anterior baseado na promoção pública, e instaurava uma nova linha de financiamento direto ao beneficiário final, sem a vinculação à construção de um empreendimento com fomento público. (Shimbo, 2010) O governo alegava que esta nova modalidade de financiamento se traduziria em maior liberdade para o adquirente de casa própria, que poderia com uma carta de crédito – nome dado ao programa de financiamento direto ao beneficiário - encontrar a unidade habitacional que melhor lhe conviesse. Esta afirmação seria, com certeza, pertinente se não expressasse uma visão exclusiva de mercado, sem o incentivo ou outras formas de indução do mercado de forma a proverem habitação de interesse social para as populações e regiões mais carentes, nas quais o problema habitacional era maior. A nova modalidade de financiamento, voltado diretamente ao beneficiário final, passou a absorver a maior parte dos recursos do FGTS, com um volume muito maior de contratações no total de recursos liberados: o programa Carta de Crédito consumiu, entre 1995 e 2003, cerca de 85% dos recursos administrados pela União destinados à habitação. O atendimento desta nova modalidade concentrou-se nas camadas de renda média, sendo 78,84% do total dos recursos destinados às famílias com renda superior a 5 salários mínimos, e apenas 8,47% destinados para a baixíssima renda (até 3 salários mínimos) onde se concentram 83,2% do déficit quantitativo (Brasil, 2007).

Apesar de o conceito inicial da nova política de habitação estar alinhado com as novas formas de gestão pública desenhadas pela Reforma Gerencial de 1995, sua execução com a opção de direcionamento de provisão habitacional totalmente para o mercado e concentração dos recursos em modalidades de financiamento que também destinavam-se ao mercado, sem a devida regulamentação e fomentação pelo Estado para a provisão de habitação para as camadas de renda mais baixas da população, desviaram-se dos objetivos traçados pela Reforma e fez a política social de habitação tivesse um amplo vazamento em relação ao

público alvo, resultando, ao final, em uma elevação do déficit habitacional e da precariedade nas cidades brasileiras, concentrados nos domicílios das famílias com renda de até 3 salários mínimos.

O direcionamento da provisão habitacional para o mercado privado como provedor exclusivo de moradias consolidou a percepção da moradia como mero bem de consumo que pode ser comprado e vendido como qualquer outro, e não mais uma política social que deve ser implementada e direcionada pelo Estado. Rolnik (2009) afirma que ao se considerar a moradia como uma mercadoria, ou um ativo financeiro, esta torna-se passível de não ser mais entendida como uma política pública, o que possibilita, por sua vez, que se ignorem completamente as demais dimensões do direito à moradia adequada, com significativos impactos sobre o exercício dos direitos humanos por todos.

Novos rumos da habitação? Governo Lula

No início dos anos 2000, observou-se uma queda da oferta habitacional, condicionada pela crise da economia brasileira no final da década de 1990 e no início dos anos 2000, acompanhada de uma política recessiva. Entretanto, o processo de estabilização da economia brasileira, iniciado no Plano Real, foi se consolidando e repercutiu em crescimento econômico e em um aumento considerável do poder de consumo da população, que veio a se traduzir, também, em maior consumo de habitação a partir de 2004, como veremos a seguir.

Em 2003, já no âmbito do governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades, antiga demanda da articulação pela reforma urbana, com o horizonte de retomar a agenda de uma política urbana nacional, integrando os setores de habitação, saneamento ambiental e transportes em um mesmo órgão. A opção do primeiro grupo dirigente do Ministério foi formular esta política de forma federativa e participativa, mobilizando os três níveis de governo e os distintos segmentos da sociedade civil para esta finalidade. O MCidades foi proposto como um órgão coordenador, gestor e formulador de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, ainda não elaborada, envolvendo de forma integrada as políticas responsáveis pelo processo de urbanização e resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas.

Apesar desta nova institucionalidade criada, nos primeiros anos do Governo Lula continuava a ser executados os programas habitacionais criados no governo anterior. Embora com algumas reformulações, a base principal permaneceu sendo o financiamento habitacional através de

crédito ao beneficiário final, em uma política ainda voltada para o mercado privado. Com a visão centrada na provisão habitacional pela iniciativa privada, era premente a necessidade de ampliação do mercado privado. Esta necessidade inspirou a elaboração de uma lei (10.391/2004) que visa dar segurança jurídica aos investidores na produção de imóveis, protegendo promotores, financiadores e compradores de imóveis. Medidas complementares, tomadas pelo Ministério da Fazenda e Conselho Monetário Nacional, permitiram a utilização de recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que estavam retidos no Banco Central, pelo mercado privado. Estas medidas geraram uma grande elevação dos recursos privados e recursos públicos ou sob gestão pública - caso do FGTS - injetados na produção de moradias a partir de 2004. Ao mesmo tempo, do ponto de vista macroeconômico, a estabilidade econômica, conquistada a partir do Plano Real e consolidada nos últimos anos; a redução das taxas de juros e; o crescimento da renda real da população e a melhoria nos indicadores de emprego passaram a promover ainda mais a capitalização da poupança (SBPE) e do FGTS, aumentaram o acesso ao crédito imobiliário. Seguindo o mesmo direcionamento, a nova política nacional de habitação, elaborada e aprovada em 2004 pelo primeiro governo de Lula, visava ampliar maciçamente os recursos do FGTS e do SBPE para os financiamentos habitacionais e arremeter outros fundos para esse fim.

Se compararmos com o contexto da década de 1990, podemos dizer que nos anos 2000 se alterou profundamente a relação entre os agentes do mercado habitacional e o Estado. Apesar do incentivo dado pelo governo FHC à provisão privada de habitação, os recursos públicos ainda eram muito escassos e, na década de 1990, o autofinanciamento foi uma resposta à ausência de fontes de financiamento mais substanciais do poder público na obtenção da casa própria pelos estratos médios da população. Ao contrário, a partir de 2004, foi necessária muita intervenção do Estado para que se viabilizasse o mercado habitacional, via ampliação do crédito habitacional diretamente ao consumidor. A obtenção desse crédito foi flexibilizada e sua distribuição foi facilitada enormemente pela ampliação dos recursos oferecidos pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH) (Shimbo e Castro, 2011).

Paralelamente ao esforço de garantir a provisão habitacional pelo mercado privado e sem um diálogo claro com esta política, em 2005, foi regulamentado o Sistema Nacional de Habitação Interesse Social (SNHIS) através da Lei nº 11.124/2005. Este sistema é direcionado à população de baixa renda, especialmente a que se encontra limitada a rendimentos de até 3 salários mínimos. O SNHIS foi organizado a partir da montagem de uma estrutura

institucional, composta por uma instância central de coordenação, gestão e controle, representada pelo Ministério das Cidades, pelo Conselho Gestor do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), por agentes financeiros e por órgãos e agentes descentralizados. Cabe à CAIXA, na qualidade de agente operador do FNHIS, atuar como instituição depositária dos recursos do Fundo, além de controlar a sua execução físico-financeira, prestando contas das operações realizadas com recursos do FNHIS. Já os agentes descentralizados – estados e municípios - para participar do Sistema e ter acesso aos programas destinados à habitação de interesse social, devem realizar a adesão ao SNHIS. (Brasil, 2008a e Bonduki; Rossetto, 2009).

A criação deste Sistema parecia, de certa forma, a retomada da estruturação do modelo de descentralização das políticas sociais, propostas pela Constituição de 1988, e fomentada pela Reforma do Estado de 1995. O desenho institucional proposto reforçava o papel estratégico das administrações locais e, propunha a sua articulação institucional e financeira com outros níveis de governo, no âmbito do SNHIS. Para que os estados e municípios pudessem integrar o novo sistema, teriam de aderir à estrutura de criação de fundos, conselhos e Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), de forma a garantir sustentabilidade, racionalidade e, sobretudo, a participação democrática na definição e implementação dos programas e projetos. Como elemento central do Sistema, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado a partir de um projeto de lei de iniciativa popular sob a liderança do movimento de moradia, permitiria o repasse de recursos a fundo perdido para estados e municípios, sendo estes os principais executores das políticas.

No princípio do governo FHC, houve também a tentativa, mal sucedida, de estruturar uma descentralização das políticas urbanas, com a criação de órgãos estaduais. O SNHIS, entretanto, se propõe de maneira mais permanente a mais a estruturar o sistema de forma a garantir a autonomia integral - insitucional e financeira - dos entes federativos – estados e municípios - para que executem suas políticas de acordo com as especificidades locais, com recursos transferidos fundo a fundo sem seleções de projetos centralizadas na União, como acontece atualmente. Entretanto, até o momento as transferências fundo a fundo ainda não ocorrem, ficando os recursos do FNHIS, assim como os dos demais programas sujeitos à apresentação e aprovação de propostas junto à CAIXA e Ministério das Cidades.

No segundo mandato do Presidente Lula, no ano de 2007, foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - de forma completamente paralela ao sistema (SNHIS)

em criação - aumentando de forma muito significativa os recursos destinados à área de habitação. O PAC garantiu um aporte de recursos para as áreas habitacionais e de saneamento, de R\$ 55,9 bilhões, incluindo as contrapartidas de estados e municípios, estimadas em R\$ 9,3 bilhões. (Brasil, 2008b). Apesar do PAC, ter como princípio norteador de seu processo decisório o pacto federativo - onde são chamados à mesa de negociação todos os entes federativos envolvidos -, este programa desmonta a autonomia em construção pelo SNHIS, na medida em que novamente produz uma política nacional ao qual os governos subnacionais têm que se adequar e não cria artifícios para o aumento da autonomia fiscal e administrativa destes governos. Cardoso et alii (2011), afirmam que de acordo com o volume de recursos alocados e com a dinâmica de execução adotada, o PAC Habitação causará um primeiro deslocamento na centralidade do FNHIS na política habitacional. Inclusive do ponto de vista simbólico, visto que o PAC passa a ser uma marca que submete à sua ordem todos os programas governamentais com impacto no crescimento econômico, entre eles o FNHIS. Segundo os autores, para gestores da Secretaria Nacional de Habitação, esta subordinação representava ganhos expressivos, pois recursos alocados na rubrica do PAC não estariam sujeitos a contingenciamentos. Diferentemente dos recursos do FNHIS, no entanto, os do PAC não estavam atrelados a quaisquer mecanismos de controle social ou a critérios institucionais de redistribuição, sendo a sua alocação prerrogativa exclusiva da Casa Civil da Presidência da República.

No início de 2009, com o objetivo de criar ainda mais condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos através da criação de mecanismos de incentivo à produção e compra de novas unidades habitacionais, o governo federal realizou mais um grande aporte de recursos para o setor habitacional com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Foram destinados R\$ 34 bilhões exclusivamente para o setor habitacional, compostos por R\$ 25,5 bilhões de recursos não onerosos advindos do OGU, R\$ 7,5 bilhões do FGTS e R\$ 1 bilhão do BNDES. A meta deste programa era a construção de 1 milhão de moradias, sendo 400 mil destinadas a famílias com renda familiar de 0 a 3 salários mínimos, 400 mil destinadas a famílias com renda familiar até 6 salários mínimos e 200 mil para famílias com renda familiar de 6 a 10 salários mínimos. Cada uma destas faixas de renda apresenta um tipo de modalidade de financiamento de produção da habitação. (Shimbo, 2010)

Mobilizando um conjunto de medidas de estímulo à produção habitacional, como reduções de tarifas e aceleração dos processos administrativos além das facilidades de acesso ao crédito; este programa foi anunciado como uma das principais medidas anticíclicas do governo federal em reação à crise econômica internacional, além de uma política social de grande escala, baseando-se em dois pressupostos que já vinham sendo construídos ao longo da década de 1990 no governo anterior – o estímulo ao setor privado e crédito ao beneficiário final, mas inovando radicalmente ao incluir um forte subsídio público direto aos beneficiários finais de baixa renda. O PMCMV busca, claramente, impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção. Além dos subsídios, intenta também aumentar o volume de crédito para aquisição e produção de moradias, ao mesmo tempo em que reduz os juros, com a criação do Fundo Garantidor da Habitação que aporta recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades. Desta forma, pretende-se manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil, que experimentava uma fase de intenso crescimento desde 2006, mas que vinha sofrendo impactos da crise econômica. Curiosamente, retomam-se neste momento argumentos semelhantes aos que originaram a experiência do BNH, também criado para impulsionar a economia por meio de efeitos multiplicadores e ampliar oportunidades de acesso ao trabalho formal para populações com baixa qualificação (Cardoso *et alli*, 2011).

O PMCMV foi desenhado em conjunto com o setor imobiliário, fortemente inspirado na experiência chilena que, na ocasião, foi avaliada pelo empresariado da construção civil como o modelo mais adequado para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel protagonista para o setor empresarial (Cardoso *et alli*, 2011). O Chile começou a implantação de seu modelo habitacional, que perdura até os dias de hoje, poucos anos depois do golpe militar, contudo, com a redemocratização surgiu uma nova gestão que, mesmo preocupada em introduzir uma nova forma administrativa para a gestão pública, não sentiu necessidade de mexer no modelo habitacional em vigor, já que os resultados quantitativos eram muito bons e que o modelo de produção pelo mercado agradava a nova direção do Ministério de Vivienda y Urbanismo. (Rodríguez, Sugranyes, 2006).

Tendo sido desenhado em conjunto com as incorporadoras e construtoras que já haviam desenvolvido projetos para serem lançados em 2009, o modelo desenvolvido para o PMCMV permitiu que estes agentes do mercado privado pudessem relançar seus empreendimentos de

acordo com as especificações dos novos recursos. Desta forma, a tipologia habitacional resultante do PMCMV é muito semelhante à tipologia que já estava sendo desenvolvida pelas grandes construtoras e incorporadoras para as faixas de renda entorno de 5 salários mínimos. Favorecendo, assim, a liberação de inúmeros projetos que já estavam em fase de aprovação quando veio a crise financeira internacional e interrompeu, por um curto período, o mercado imobiliário nacional.

O PMCMV tem vários aspectos que poderiam ser vistos como convergentes com o modelo de Reforma do Estado proposto pelo Plano Diretor de 1995, entretanto a forma de execução trata os conceitos disseminados de forma superficial, resultando em uma política muito mais voltada para o atendimento dos interesses do mercado privado do que para os interesses sociais a que se destinam as políticas públicas.

O modelo implementado pressupõe a desburocratização do processo, assim como definia como necessário o Plano Diretor da Reforma do Estado, para possibilitar a agilidade necessária à contratação de 1 milhão de unidades habitacionais em dois anos. Também, alinhada com as recomendações da Reforma do Estado, a desburocratização no PMCMV passa por medidas de maior flexibilização na contratação das empresas, redução de exigências, mas principalmente, pela eliminação de licitação para a obra. Quando a provisão ainda estava a encargo do poder público, a obra, propriamente dita, era quase sempre terceirizada, por meio de licitação para a contratação de uma empresa. Este processo sempre foi moroso e envolveu muitas fases e um complexo procedimento burocrático. Com a mudança do papel do Estado apenas para fomentador, deixando a provisão inteiramente a cargo da iniciativa privada, o processo de licitação é eliminado e o procedimento de contratação das unidades é facilitado. Desta forma, passa-se a uma espécie de contratualização de resultados, como também previa o Plano Diretor da Reforma do Estado, onde o Governo Federal, de certa forma, compra ou financia o produto final. Neste modelo, as formas de controle da execução também se modificam e passam a ser feitas na forma de controles de resultados, de forma quantitativa e não mais qualitativa. Contabiliza-se a quantidade de unidades produzidas – não se pode esquecer a meta de 1 milhão de unidades que precisa ser atingida – e quantidade de domicílios que são reduzidos do déficit habitacional. Não se contabiliza, no entanto, a qualidade das tipologias adotadas, a localização dos empreendimentos, a presença

de equipamentos públicos, enfim a construção de moradia adequada². Certamente quando o Plano Diretor da Reforma do Estado especificou a contratualização de resultados não refiriu-se a quantificação de resultados, mas a formas mais eficientes de monitoramento e avaliação dos resultados das políticas públicas desenvolvidas de forma terceirizada. No último ano da primeira fase PMCMV, 2010, o MCidades desenvolveu um grande esforço para criar mecanismos mais eficientes de monitoramento da política e de seus resultados físicos. Segundo informações do Mcidades e da imprensa estes novos mecanismos de monitoramento passarão a ser incorporados na avaliação dos novos empreendimentos que estão sendo finalizados, entretanto, resta saber se pode-se corrigir os efeitos perversos da política através do monitoramento e avaliação dos resultados, já que nos parece que os problemas partem da concepção e desenho inicial da política pública adotada.

No PMCMV, existem dois fluxos de execução possíveis uma para famílias até 3 salários mínimos – onde a demanda é determinada pela prefeitura, e outro para as famílias entre 3 e 10 salários mínimos – onde a demanda adquire seu imóvel diretamente na Caixa ou na construtora. Com exceção da forma de aquisição da demanda – ou via prefeitura, ou por compra direta – o fluxo para todas as faixas de renda é igual. De maneira geral, o processo se dá da seguinte forma: (1) A União aloca os recursos para o programa. (2) As construtoras ou incorporadoras apresentam os projetos de empreendimentos às superintendências regionais da CAIXA. (3) A CAIXA, por sua vez, realiza pré-análise e autoriza o lançamento e comercialização. (3) Após a conclusão da análise e comprovação da comercialização mínima exigida, é assinado o Contrato de Financiamento à Produção e a obra inicia. (4) Durante a obra a CAIXA financia o beneficiário final. (5) Concluído o empreendimento, a construtora ou incorporadora entrega as unidades aos beneficiários. (Rolnik *et alli*, 2010)

Em ambos os casos, a construtora ou incorporadora é o provedor do serviço, sendo responsável pelo projeto do empreendimento como um todo, determinando a localização dos empreendimentos, a tipologia habitacional, o número de unidades habitacionais de cada empreendimento, os materiais a serem utilizados, assim como outros detalhes de projeto.

² O conceito de moradia adequada pressupõe condições adequadas de vida para aquela comunidade e não apenas um teto. Segundo a ONU moradia adequada pressupõe além dos conceitos de proteção das pessoas contra o frio e interperies, deve estar ligada a infraestrutura adequada; permitir o acesso a rede de equipamentos públicos de saúde, de educação, de cultura, que permita a família que mora ali naquela moradia as possibilidades de desenvolvimento econômico, de desenvolvimento social e, ainda, permitir o acesso aos meios de vida. (Raquel Rolnik, relatora da UNO para o direito à moradia adequada em entrevista para a revista eletrônica de estudos urbanos e regionais – Emetropolis, no. 5, ano 2, 2011.)

Cabe ao executivo federal – concentrado no MCidades e da Fazenda - um papel de regulador, onde formula as regras e aloca os recursos, mas não presta o serviço diretamente. A CAIXA, por sua vez, é o agente operador do Programa, determinando os parâmetros normativos e aprovando os empreendimentos apresentados pelo mercado privado e concedendo o crédito aos beneficiários finais. Sendo a Caixa, também, o principal agente financeiro dos recursos do FGTS, além de subordinada ao Ministério da Fazenda, é o grande operador político institucional do setor. Neste modelo a Caixa passa a ser uma espécie de “agência executiva/reguladora” que especifica parâmetros, determina o preço dos produtos, cria normativas, seleciona empresas e fiscaliza a construção. Se fossemos, comparar com o modelo de reforma do Estado proposto por Bresser-Pereira (2009a), teríamos um esquema resultante, a primeira vista, em que o arranjo desenhado para o PMCMV se aproxima muito do esquema proposto por Bresser-Pereira na Reforma do Estado, com as atividades exclusivas do Estado descentralizadas entre formulação de políticas – que se daria nos Ministérios das Cidades e da Fazenda - e execução em agências reguladoras e executivas – função que estaria alocada na CAIXA -, diferenciadas das funções de provisão de bens e serviços – que estariam entregues ao mercado imobiliário. Entretanto, além dos problemas, já mencionados sobre a entrega da provisão habitacional de forma integral para o mercado imobiliário, sem a devida regulamentação e controle, este novo esquema, que como vimos pode parecer-se de forma superficial com o proposto na Reforma de 1995, apresenta uma enorme falha ao conceder à CAIXA atribuições que são claramente uma mistura entre uma agência reguladora e uma agência executiva sem, contudo, lhe atribuir a competência formal para desempenhar estas funções.

Para Bresser-Pereira (2009a), é essencial que a execução e fornecimento de serviços estejam funcionando em organismos diferentes dos organismos onde acontece a formulação da política, pois o executivo precisa estar livre das ações de execução para que tenha melhores condições de dedicar-se a atividades gerenciais que envolvem a formulação e a avaliação de políticas públicas e o acompanhamento ou controle das instituições descentralizadas sob sua supervisão. Sob este aspecto, o *modus operandi* do PMCMV está correto e alinhado com os pressupostos da Reforma Gerencial, pois sua formulação se dá nos Ministérios da Cidade e Fazenda e sua execução se dá através da Caixa, que no modelo da Reforma deveria ser vista como uma agência executiva ou reguladora.

Segundo Bresser-Pereira (2009a), os papéis das agências executivas são diversos. Normalmente resultam de um processo de descentralização a partir da transformação de departamentos burocráticos, recebendo autonomias administrativas especiais, que são definidas pelas leis que as regulam. A lógica é que as agências precisam de maior independência para tomar decisões sobre os meios para alcançar os resultados contratados. Segundo o autor os ministros deveriam discutir com as agências o que fazer, deixando a elas a decisão de como fazer. As agências reguladoras diferenciam-se das agências executivas, por serem responsáveis por operarem em mercados monopolistas e terem como papel principal a definição de preços, e por isso, devem ter maior autonomia que as agências executivas que estão diretamente encarregadas da execução das leis e das políticas públicas. As agências realizam, ainda, trabalhos de certificação e de fiscalização. (Bresser-Pereira, 2009b).

A CAIXA, no PMCMV, tem todas estas atribuições descritas por Bresser-Pereira (2009b) para as agências reguladoras e executivas. E, embora não atue em mercados monopolistas, determina os preços finais das unidades habitacionais que serão construídas. Entretanto, como já mencionado, a CAIXA não foi criada com esta concepção, nem passou por reformas administrativas e burocráticas que a permitam ter o insulamento necessário, nem foi autorizada por legislação específica para cumprir as funções e o papel de uma agência reguladora ou executiva. Sua atuação continua sendo descrionária, irregular e altamente permeada por interesses políticos ou de grupos de interesses privados. A própria direção da desta instituição tem demonstrado preocupações e reconhecido a necessidade de uma normatização mais direcionada para esta nova fase que se apresenta com o PMCMV, onde, na realidade, a aprovação dos projetos se dá nas mesas dos técnicos burocratas da instituição. Parte deste problema surge da falta de uma regulamentação, por parte do executivo federal, mais precisa do mercado onde os critérios de aprovação sejam mais claros e não permita tanta discricionariedade. O executivo, não parece tomar para si, de verdade o papel de regulador, deixando ao mercado a execução da política de forma solta e pouco atrelada às concepções de política pública que deveriam pautar a execução desta política.

Considerações Finais

Considerando o desenho adotado para o Programa, fortemente ancorado na participação do setor privado, o PMCMV entrou em choque com os princípios do SNHIS, pautado no papel estratégico do setor público. Obviamente os recursos deste programa, novamente, não passaram por dentro do Sistema em desenvolvimento, o enfraquecendo ainda mais. Um dos

impactos mais imediatos sobre os programas desenvolvidos no âmbito do FNHIS diz respeito à eliminação dos repasses de recursos para as ações de provisão habitacional. Desde o lançamento do PMCMV, o FNHIS passou a concentrar os seus recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional, por orientação do MCidades acatada pelo Conselho Gestor. Vale ressaltar que, para 2010, priorizou-se a alocação de recursos em obras complementares a projetos em andamento financiados com recursos do PAC, o que mostra o caráter subsidiário do FNHIS nas decisões de política habitacional, na atual conjuntura. (Cardoso *et alli*, 2011)

Além do enfraquecimento do SNHIS, como conseqüente enfraquecimento na autonomia municipal na elaboração de políticas públicas próprias para as especificidades locais, no novo modelo, os governos subnacionais perdem também o poder de ordenamento de seu território. Como a implantação das novas unidades, que em alguns casos chegam a incrementar em 20% a 30% os domicílios dos municípios, é determinada exclusivamente por determinantes de mercado, como oferta e preço da terra, os novos empreendimentos são implantados ignorando diretrizes do planejamento territorial, e muitas vezes, sem o conhecimento prévio do poder público local, já que a aprovação se dá na CAIXA, sem a necessidade de comunicação à municipalidade.

Como vimos é possível encontrar muitas marcas da Reforma Gerencial do Estado na política habitacional desenvolvida, tanto no governo FHC e como no Governo Lula. Entretanto, muito das políticas adotadas desde então também nada tem haver com a Reforma proposta pelo Plano Diretor de 1995, mesmo que aparentemente sua matriz pareça estar alinhada com esta Reforma do Estado. Analisando mais profundamente se percebe que o alinhamento e convergência com a agenda da Reforma Gerencial de 1995 se dão de forma superficial, adotando denominações ou conceitos, de forma rasa, sem devido aprofundamento do significado destes conceitos. Entretanto é possível verificar um grande alinhamento com muitas políticas habitacionais adotadas em outros países que também empreenderam Reformas do Estado em outros lugares do mundo.

O que fica evidente é que a política habitacional nacional tem seguido, desde 1995, uma linha clara e única, adotada por ambos os governos, FHC e Lula, e muito alinhada com a política habitacional internacional, destacando cada vez mais o papel dos mercados financeiros na produção de moradias. A política habitacional de FHC, apesar de realizada em um momento econômico muito diferente do alcançado pelo país nos anos seguintes, marcou de forma

definitiva a visão sobre a provisão habitacional como um produto de consumo, servindo de base para a nova política habitacional desenvolvida no Governo Lula onde a provisão habitacional é totalmente privatizada.

É interessante notar, que ambos os governos, promoveram no início de seus governos, medidas que buscavam fortalecer a descentralização da política habitacional, com pressupostos de maior autonomia para os governos subnacionais desenvolverem políticas mais adequadas a seus territórios, deixando para a União o papel de fomentador e formulador de diretrizes gerais, fórmula também proposta pela Reforma do Estado de 1995. Estes modelos, entretanto, em ambos os casos, não vingaram. O SNHIS, ainda existe e continua em desenvolvimento, com a conclusão do processo de adesão e elaboração de planos locais e estaduais de habitação previstos para dezembro de 2012, entretanto, sua plataforma tem sido cada vez mais fragilizada, pelas novas políticas que injetam grandes volumes de recursos através de lógicas que ignoram a vigência do Sistema.

Nos modelos implementados, muitas fórmulas adotadas para o seu gerenciamento se confundem com as fórmulas propostas pelo Plano Diretor de 1995, entretanto a realização final escapa às previstas por esta Reforma. Como a política habitacional não foi claramente tratada nos textos elaborados pelos autores da Reforma não é possível saber-se ao certo se a habitação era entendida como um serviço social, que deveria ser executado por organizações sociais - segundo o quadro desenvolvido por Bresser-Perreira (2009a) -, ou se era entendida como um bem de mercado, como foi ao fim tratada pelos dois governos aqui estudados, e deveria mesmo ter tido sua provisão realizada pelo mercado privado. Também, em nenhum texto sobre a política habitacional brasileira dos últimos 20 anos existem análises detalhadas sobre as relações entre esta política e a Reforma do Estado empreendida no país, assim, aqui se expressam apenas pressupostos e possíveis relações. Nos parece, entretanto, que mais do que uma convergência direta entre a política habitacional desenvolvida a partir de 1995 e a Reforma do Estado empreendida no mesmo ano, o que assitimos é um forte alinhamento entre esta política habitacional desenvolvida no Brasil e as políticas habitacionais desenvolvidas de forma globalizada em muitos países do mundo.

Referências Bibliográficas

ABIKO, Alex; GÓES, Luiz; BARREIRO, Mário. Política Habitacional na França: Locação Social e Villes Nouvelles. Boletim Técnico. Escola Politécnica – POLI. Departamento de Engenharia de Construção Civil, São Paulo, 1994.

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. IN CARDOSO, Adauto Lucio. Coleção Habitar - Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras - Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre IPPUR/Observatório das Metrôpoles: 2007.

BONDUKI, N.; ROSSETTO R. Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. In Ministério das Cidades/ Aliança de Cidades/ DENALDI, R. (org.). Ações integradas de urbanização de assentamentos precários. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. Guia de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, Brasília: Midades, 2008a

BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades: Resultados, Projeções, Ações. Brasília, Midades, 2008b

BRASIL. Plano Nacional de Habitação – Produto 2. Brasília: Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Habitação e Consórcio PlanHab, 2007

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009a.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995. In Medeiros, Paulo César e Evelyn Levy (orgs.), Novos Caminhos da Gestão Pública: olhares e dilemas. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009b.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, Flávia de Sousa. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. XIV Encontro Nacional da Anpur, maio de 2011. Rio de Janeiro.

DODSON, Jago. Rolling the State?: Government, Neoliberalism and Housing Assistance in Four Advanced Economies. Urban Research Program. Research Paper 7, June 2006.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Reconstruindo o Estado: gestão de organizações e serviços públicos em processo de mudança. Relatório de Pesquisa Nº 2/1995. EAESP/FGV/NPP - núcleo de pesquisas e publicações, São Paulo, 1995.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In FRANZESE, Cibele et al. Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais. Brasília: ENAP, 2009.

MELO, Marcus André; JUCÁ FILHO, Antonio. Políticas públicas para as áreas urbanas: o impacto da crise fiscal e das transformações institucionais. Anais do VII Encontro de Estudos, 1990.

MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento/Sepur – Secretaria de Política Urbana. Política Nacional de Habitação. Brasília, DF, julho/1996. Mimeo.

POCHMAN, Marcio. Qual Desenvolvimento? Oportunidades e dificuldades do Brasil Contemporâneo. São Paulo: Publisher Brasil, 2009.

RODRÍGUEZ, Alfredo; SUGRANYES, Ana. Los com Techo: Um desafio para la política de vivienda social. Santiago: Ediciones SUR, 2006.

ROLNIK, Raquel. Financial Crisis. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, HUMAN RIGHTS COUNCIL, ONU, 2009.

ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ, Danielle; REIS, Joyce; BISCHOF, Raphael. Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

SHIMBO, Lúcia Zanin. Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos, 2010.

SHIMBO, Lúcia Zanin; CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. O “padrão econômico” da habitação: construindo uma trajetória de mercado. XIV Encontro Nacional da Anpur, maio de 2011. Rio de Janeiro.

VALENÇA, Márcio M. Habitação no contexto da reestruturação económica. *Análise Social*, vol. XXXVI (158-159), 2001, 43-83, Lisboa, Portugal.

Recebido: novembro de 2011

Avaliado: dezembro de 2011