

A reforma gerencial e o processo de descentralização da política habitacional no Brasil

PUBLIC MANAGEMENT REFORM AND DECENTRALIZATION OF HOUSING POLICY IN BRAZIL

Tábata Christie Freitas Moreira¹ ; Ana Carolina de Oliveira² ; Joyce Gesuílo Gonçalves³ ; Carla Gomes Franco⁴ ; Rejane de Oliveira Nazário⁵ ; Mariana Eugênio Almeida⁶

RESUMO

O objetivo deste trabalho é remontar a história de constituição da Política Habitacional no Brasil a fim de analisar seu processo de descentralização. A demora, por parte do Estado em perceber a habitação com uma questão pública e a execução de uma política clientelista e centralizada, deixaram resultados expressivos no desenho e execução das políticas habitacionais no Brasil. Assim, sob os argumentos apresentados neste trabalho, considera-se que para que a descentralização da política habitacional seja atrativa aos governos subnacionais faz-se necessária a atuação do poder central. A União deve promover estratégias de indução que minimizem as dificuldades administrativas e fiscais dos governos locais e formular políticas ativas e continuadas de capacitação municipal para a transferência formal de gestão para os municípios. Ressalta-se, ainda, a importância em se garantir controle social, de modo a evitar a realização de ações que visam atender a interesses particulares. Dessa forma, busca-se combater os efeitos perversos que o processo de descentralização pode causar.

Palavras-chave: Política Habitacional, Reforma Gerencial, Descentralização.

ABSTRACT

The objective of this paper is trace the history of the constitution of Housing Policy in Brazil to analyze it's process of decentralization. The delay, on the part of the State to realize the housing as a public issue and implementation of a centralized political patronage, left impressive results in the design and implementation of housing policies in Brazil. Thus, under the arguments presented in this paper, it is considered that for the decentralization of housing policy is attractive to subnational governments is necessary the action of the central power. The Union should promote induction strategies that minimize the administrative and fiscal difficulties of local governments to formulate policies and active and ongoing training for municipal formal transfer of management to the municipalities. It is emphasized also the importance of ensuring social control, to avoid carrying out actions that are intended to respond to special interests. Thus, it seeks to combat the pernicious effects that the decentralization process may cause.

Key Words: Housing Policy, Managerial Reform, Decentralization.

1 Mestranda em Administração Pública - Fundação João Pinheiro. Bolsista de Iniciação Científica, Pesquisadora, Monitora das Disciplinas Teoria Política e Sociologia no curso de graduação da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho. E-mail: tabatafmoreira@gmail.com.

2 Mestranda em Administração Pública - Fundação João Pinheiro. E-mail: anacarollinda10@hotmail.com.

3 Mestranda em Sociologia - Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: joyce.joygg@gmail.com.

4 Pesquisadora do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional/FACE/UFMG. E-mail: carlagomesfranco@gmail.com.

5 Mestranda em Ciências Sociais - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: rejaneon@yahoo.com.br.

6 Mestranda em Administração Pública - Fundação João Pinheiro. E-mail: mariana.almeida88@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

A política habitacional no Brasil tem sido utilizada por diferentes teóricos das políticas públicas para exemplificar o insucesso das tentativas de descentralização, firmadas pela Constituinte de 88. Ressalta-se, entretanto, que não há consenso sobre essa matéria entre os estudiosos do tema, mas que a maioria reconhece o legado negativo das políticas prévias nesse setor social. Nesse caso, a demora do Estado em perceber a habitação com uma questão pública e a execução de uma política clientelista e centralizada, deixaram resultados expressivos no desenho e execução das políticas habitacionais no Brasil.

Compreende-se como início da preocupação com a questão habitacional no Brasil o movimento higienista, presente nos grandes centros urbanos entre os anos 20 e 30. O início da produção estatal de moradia, no entanto, terá início apenas no governo Getúlio Vargas, quando inicia-se a compreensão da existência de um direito à moradia que deveria ser concedido ao cidadão pelo Estado, mediante a adequação dos sujeitos aos pré-requisitos estabelecidos pelo governo. A partir deste momento, as políticas habitacionais desenvolveram-se em estreita dependência ao governo central e atentas apenas à noção de déficit habitacional. Nos anos 80 intensificou-se a agenda a favor da descentralização e de novos conceitos que justificassem ações de revitalização e urbanização, dando os primeiros passos em direção ao texto Constitucional de 1988. A reconfiguração do sistema habitacional, entretanto, ocorreu apenas em 1995, quando foram constituídos novos organismos de gestão e administração da política com a finalidade de promover uma descentralização mais eficaz do que a “descentralização por ausência”, existente até então. Já no governo Lula, foram empreendidas diferentes ações no sentido de estruturação da política habitacional.

O objetivo deste trabalho é, portanto, remontar a história de constituição dessa política a fim de analisar seu processo de descentralização. Tendo em vista tal objetivo, o presente trabalho se organiza em quatro seções, a contar com esta introdução. A segunda seção discute o conceito de descentralização, apontando suas principais características. A seção três analisa a trajetória da política habitacional no Brasil, ressaltando os fatores importantes para o processo de descentralização da mesma. Por fim, a seção quatro apresenta as considerações finais.

2. A DESCENTRALIZAÇÃO NO ÂMBITO DA REFORMA GERENCIAL

O termo descentralização pode assumir diversos significados, dentre os quais ressalta-se a ideia de transferência de poder entre as esferas de governo. Apesar de ser vista como um processo complexo e controverso (PZEWORSKI, 1995), a descentralização tem se afirmado enquanto um fenômeno mundial, incitando, assim, diversos estudos e avaliações.

Segundo Abrucio (2006), o processo de formação dos Estados nacionais modernos consiste na centralização do poder, com o objetivo de estabelecer a ordem mínima hobbesiana e evitar a fragmentação local. Nesse contexto, o aumento da intervenção do Estado foi estruturado em três pilares: o Keynesianismo, o welfare state e o burocrático weberiano, correspondentes aos aspectos econômicos, sociais e administrativos, respectivamente

(ABRUCIO, 2006). Entretanto, paradoxalmente a este avanço da intervenção estatal no período pós segunda guerra mundial, surge o processo de descentralização. A complexificação da estrutura administrativa de tais Estados acabou por gerar problemas de eficiência e controle. Desta forma, a ampliação dos serviços públicos, com a expansão do welfare state e da democracia, anteriormente centralizados no poder nacional, favoreceu a constituição de demandas descentralizadas e impulsionou o avanço de estruturas administrativas no plano local (ABRUCIO, 2006).

Verifica-se que o modelo centralizador começou a entrar em crise no final dos anos 1970. Alguns fatores contribuíram para este processo, entre os quais são apontados:

A internacionalização econômica, que reduziu parcela significativa do poder de intervenção estatal no plano nacional, especialmente na área financeira; a crise fiscal dos Governos Centrais, vinculada à perda de dinamismo econômico que marcou os "anos dourados"; a defesa de reformas inspiradas por uma concepção minimalista de Estado, iniciada com as vitórias de Thatcher e Reagan; o fortalecimento de organizações com modus operandi transnacional, como empresas multinacionais, ONGs, instituições multilaterais, blocos regionais e até máfias internacionais; a maior demanda por participação no nível local; e o aumento da integração econômica entre os capitais e os governos subnacionais, processo chamado por alguns autores de "glocalization" (WATTS, 1994 apud ABRUCIO, 2006).

Assim, o processo de descentralização se apresenta enquanto uma tendência mundial, baseada não só na crise do modelo centralizador, mas também na força política que este conceito passou a envolver, associando-se à democratização e ao bom desempenho governamental (ABRUCIO, 2006). Dessa forma, faz-se necessário analisar os significados que este termo pode assumir. Segundo Abrucio (2006: 78), a descentralização constitui um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da transferência (ou conquista) efetiva de poder decisório a governos subnacionais, que a) adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores; b) para comandar diretamente sua administração; c) para elaborar uma legislação referente às competências que lhe cabem. E, por fim d), para cuidar de sua estrutura tributária e financeira.

Neste processo ocorre não apenas, a definição das instâncias governamentais, União/Estado/Município, mas, a delimitação da competência de cada órgão no que se refere à formulação de sua própria agenda na área social. Assim, a descentralização refere-se a variadas formas de transferência de recursos e delegações de atribuições, o que permite a gestão de políticas por parte de determinado ente federado, independente se sua autonomia política e fiscal (ARRETCHE, 1996).

Segundo Carneiro (2011) além da relação intergovernamental, transferência hierárquica de competências em níveis diferentes de governo, a descentralização, também, pode implicar na transferência de atribuições administrativas na mesma instância de governo. Isso ocorre quando serviços públicos, a priori, de responsabilidade do governo passam, também, a ser ofertados por entidades da sociedade. A descentralização, de alguma forma, cataliza os serviços públicos, mas ainda se pauta em um processo de

característica variada e paulatina quando se observa a forma como o Estado brasileiro transfere atribuições de gestão para os demais entes federativos.

Desta forma, a descentralização pode ser vista em várias dimensões, dentre as quais ressalta-se a econômica – relacionada a ideia de transferência de recursos; - e a política – relativa à transferência de responsabilidades. No que se refere aos argumentos favoráveis à descentralização, verifica-se, do ponto de vista econômico, que este “instrumento” possibilita uma alocação mais eficiente de recursos públicos. Isso pode ocorrer uma vez que busca-se soluções não padronizadas para os problemas, considerando-se as especificidades locais. Dessa forma, a descentralização favorece o aumento da efetividade e da eficiência na administração pública (ABRÚCIO, 2006). Por outro lado, em relação à sua dimensão política, a descentralização potencializa a participação da população nos processos decisórios, na medida em que aproxima a população e o governante, contribuindo, assim, para a democracia. Essa proximidade possibilita o aumento de accountability no sistema político, bem como de canais de debate e de mecanismos de fiscalização e controle social (ABRÚCIO, 2006).

Contudo, para além da tendência mundial e da grande expectativa gerada em relação ao processo de descentralização, observa-se que este fenômeno pode causar efeitos perversos. Em primeiro lugar verificam-se riscos no que se refere à alocação eficiente de recursos e dificuldades na implementação de políticas públicas, o que pode ser explicado pela falta de preparo de gestores locais. Desta forma, a descentralização pode resultar em desigualdades no que se refere à quantidade e à qualidade dos serviços. A este respeito, ressalta-se que no contexto de descentralização supõe-se que os níveis subnacionais de governo detenham capacidade operacional. Ou seja, este processo requer grande planejamento, coordenação e controle, o que em muitos casos não ocorre.

No que se refere ao aspecto democratizante, pode ocorrer a falta de controle social, devido à falta de mobilização política da população. Tal situação pode resultar em ações que visam atender a interesses particulares, além de favorecer práticas clientelistas e patrimonialistas (ABRUCIO, 2006).

Tendo em vista os efeitos perversos que a descentralização pode causar, Abrucio (2006: 86-88) e Arretche (1996) apontam algumas questões que devem ser consideradas nesse processo, tais como:

- A constituição de um sólido pacto nacional;
- Combate às desigualdades regionais;
- Democratização dos governos locais – é necessário considerar e aperfeiçoar as capacidades administrativas e financeiras das instâncias subnacionais;
- Criação de um ambiente intergovernamental positivo – Segundo Arretche (1996), o alcance dos ideais democráticos depende, em grande medida da natureza das instituições encarregadas pelas decisões;
- Construção de capacidades político-institucionais tanto do poder central quanto dos governos subnacionais. É papel do governo central fornecer auxílio técnico e financeiro aos níveis inferiores. Por outro lado, as instâncias subnacionais devem aprimorar sua estrutura administrativa e seus mecanismos responsabilização (accountability).

O processo de descentralização no mundo se apresenta associado ao movimento de reforma gerencial, constituindo este um de seus principais instrumentos. Com a expectativa de que a descentralização possibilitaria a

superação de problemas enfrentados pelo Estado, diversas foram as reformas de caráter descentralizador que ocorreram no mundo, em especial na década de 80. Tais reformas foram realizadas seguindo estratégias distintas, sendo as mais conhecidas “a desconcentração, a delegação, a transferências de atribuições e a privatização ou desregulamentação” (ARRETCHE, 1996: 1). O Brasil não somente segue esta tendência, mas a radicaliza, uma vez que transforma o município em um ente federado (CARNEIRO, 2011).

Pode-se dizer que, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) constitui um marco para o processo de descentralização. Este processo é caracterizado de um lado, pela redistribuição de recursos e, por outro, pela redistribuição de funções. Nesse cenário, qualquer ente federativo estava autorizado a implementar programas sociais, mas nenhum deles estava constitucionalmente obrigado a fazê-lo (ARRETCHE, 2004). Como consequência, observa-se que

A Constituição de 1988 descentralizou receita, mas não descentralizou encargos. Esta distribuição de competências é propícia a produzir os efeitos esperados pela literatura sobre federalismo e políticas públicas: superposição de ações, desigualdades territoriais na provisão de serviços e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais, efeitos estes que, por sua vez, são derivados dos limites à coordenação nacional das políticas (ARRETCHE, 2004: 10).

Dessa forma, a CF/88 pouco alterou a estrutura institucional de gestão das políticas sociais, que é centralizada para as áreas de saúde e desenvolvimento urbano e descentralizada para a área de educação (ARRETCHE, 2004). Não obstante, verifica-se, na década, de 90 a importância dos arranjos institucionais herdados, no que se refere a capacidade de coordenação das políticas. Em especial na área de habitação, é fundamental que se analise a trajetória dessa política, para que se entenda a importância do legado das políticas prévias. Assim, a seção três faz um histórico da política habitacional no Brasil, com o objetivo de analisar os fatores relevantes para o processo de descentralização no âmbito desta política.

3. CAMINHOS DA DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

Até as décadas mais recentes, as políticas urbanas voltadas para o enfrentamento da questão habitacional não faziam parte da agenda governamental de forma consequente (BRASIL, et al., 2010). O processo de urbanização no Brasil foi marcado por intervenções públicas, que acabaram por privilegiar interesses privados, favorecendo a especulação imobiliária e a ocupação de áreas periféricas (CARNEIRO et al, 2011). Como consequência, o tecido urbano brasileiro é caracterizado por grandes desigualdades sócioespaciais, aliado à informalidade e ao expressivo déficit habitacional, fenômenos estes que se relacionam com a pobreza e a exclusão.

A reivindicação de movimentos sociais urbanos pode ser observada desde os anos 1970, até a década de 80. Entretanto, intervenções públicas que buscassem de fato soluções para os problemas urbanos e habitacionais mencionados foram praticamente inexistentes até esse período. Sua incorporação na agenda governamental demandou um grande esforço de

mobilização sociopolítica, tendo em vista a construção dos significados do direito à moradia e à cidade, da função social da propriedade e da democratização do planejamento e gestão, elementos que constituíram a base da reforma urbana no período (BRASIL, et al., 2010). Nesse contexto, observa-se a importância da Constituição de 1988 para as políticas sociais, uma vez que introduziu o conceito de descentralização. No caso da política habitacional, faz-se necessário considerar o legado das políticas prévias. Desta forma, será analisada a trajetória desta política desde o período militar até o governo Lula.

3.1. Do período militar aos primeiros anos do período redemocratizado

As políticas nacionais de habitação, durante o regime militar eram promovidas pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), órgão central do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), criado em 1964. Segundo Arretche (2000) o BNH possuía uma estrutura organizacional formada por uma agência federal que centralizava a formulação e o financiamento das políticas; e agências locais (estaduais ou municipais) responsáveis pela implementação dos programas habitacionais. Essas entidades (COHABs ou assemelhados) eram independentes administrativamente, mas a implementação dos programas era completamente dependente do governo federal e a gestão era centralizada no BNH.

A partir de 1966, a fonte de recursos do BNH passou a ser o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), arrecadado pela contribuição compulsória de 8% sobre o salário dos trabalhadores que recorriam a este sistema (ARRETCHE, 2000). A arrecadação líquida do FGTS juntamente com as receitas de suas operações financeiras (aplicações e empréstimos), permitiu a produção de numerosas unidades residenciais através do BNH.

Entretanto, em meados dos anos 80 esse modelo de intervenção estatal foi desarticulado devido à redução da arrecadação líquida do FGTS (ARRETCHE, 2000). Com isso, o papel de financiador desempenhado pela União fragilizou-se. Mas o fator mais decisivo foi a extinção do BNH, em 1986, o que provocou a desarticulação de uma burocracia especializada e insulada e modificou drasticamente a arena de formulação e implementação das políticas de desenvolvimento urbano do governo federal. Com a extinção do BNH, Arretche (2000) ressalta que a gestão dos recursos do FGTS continuou sob a responsabilidade do governo federal, mas a alocação desses recursos ficou a cargo de órgãos burocráticos à administração direta de frágil insulamento e à Caixa Econômica Federal (CEF). Essa mudança provocou uma alteração nos canais e mecanismos de acesso aos recursos federais, na qual os fatores decisivos de disputa passaram a ser as relações entre o governo estadual e federal e o grau de insulamento das burocracias federais.

Em relação à política habitacional, a temática da descentralização estava presente na agenda governamental de reformas dos anos 80, embora não tenha sido implementado nenhum programa de alteração do padrão instituído pelo BNH, durante sua vigência (ARRETCHE, 2000). O Grupo de Trabalho para Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação propunha a descentralização deste banco e a regionalização de suas atividades. No entanto, a desarticulação da burocracia ligada ao BNH impediu a constituição de uma coalizão capaz de impulsionar as reformas do SFH.

Somado a esse período de fragilidade da política, surgia a necessidade de se criar novos conceitos e novos perfis de ação para enfrentar a questão

habitacional. Nesse sentido, as ações governamentais deslocaram seu foco das ações de remoção e construção de unidades novas, para as de urbanização e revitalização de áreas favelizadas (CARDOSO e RIBEIRO, 2000). A autoconstrução, que antes era encarada como um problema de higiene pública, passou a ser vista como uma saída para o problema de habitação popular. Essa postura proporcionou uma mudança no conceito de déficit habitacional, gerando a dúvida se toda moradia de favela representa um déficit ou não (CARDOSO e RIBEIRO, 2000). Isso porque somente a situação de déficit requer a reposição total do domicílio, somente com a noção de habitação inadequada seriam justificadas as ações de urbanização. Segundo Cardoso e Ribeiro (2000), para dar conta destas duas noções, déficit e inadequação, a Fundação Getúlio Vargas criou o conceito de necessidade habitacional, que contempla ainda a preocupação com a demanda demográfica, que representa o imperativo de um aumento no número de unidades habitacionais correspondente ao aumento da população.

Dessa forma, abriu-se espaço para novos desenhos de políticas compensatórias, como as de urbanização, mas também para as estratégias de prevenção do déficit, com o interesse de se garantir moradia capaz de sanar demandas futuras. Quanto às políticas compensatórias, estas ainda são largamente empreendidas pelos três níveis de governo. Entretanto, a tentativa de se equiparar o provimento habitacional para todas as camadas sociais com o crescimento da população, que surgiu ainda nos anos 80, parece um horizonte distante para a política habitacional do país.

O interesse na reforma e reconstrução da política nacional de habitação foi discutido novamente, entre o final dos anos 80 e início dos anos 90, por diversos atores interessados no processo decisório, entre eles estavam os empresários da construção civil, a Caixa Econômica Federal (CEF), o setor bancário privado, entidades públicas gestoras dos programas habitacionais de baixa renda, etc. No entanto, não houve consensos mínimos entre esses atores e a polarização interna inviabilizou qualquer decisão no processo de reformas. Arretche (2000) elucida que:

Seja pela desarticulação da burocracia federal, seja pelas características da arena de formulação de reformas do setor habitacional, até 1995 a descentralização da política habitacional não foi uma iniciativa originada no âmbito federal. Mas, no plano local, diversas iniciativas e inovações institucionais surgiram a partir dos anos 80. (ARRETCHÉ, 2000: 106)

Embora várias dessas iniciativas estaduais e municipais de gestão da política habitacional fossem “fragilmente institucionalizadas” e, portanto, dependentes das gestões governamentais que as originaram, a iniciativa bem sucedida do governo paulista inseriu na agenda pública a proposta de institucionalização de sistemas estaduais de habitação. O Sistema Estadual de Habitação no Estado de São Paulo era constituído por fontes de recursos vinculadas a instituições específicas e por programas com desenho, sistema de crédito e mecanismo de acesso próprio. Esse Sistema compõe a política habitacional executada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e se caracteriza pela centralização de suas ações, sendo elas: financiamento, promoção, execução e comercialização dos empreendimentos habitacionais. As prefeituras municipais somente participam com o co-financiamento do terreno e da infra-estrutura urbana.

Todos os estados brasileiros possuem pelo menos uma companhia estadual de habitação, legado organizacional do BNH. Foi recorrendo a esta capacidade técnica que, a partir de 1987, os governos estaduais começaram a implementar seus programas habitacionais. No entanto, os governos estaduais seguiram estratégias distintas de captação de recursos. Os Estados de São Paulo e do Ceará utilizaram recursos próprios e exíguos recursos do FGTS e os outros permaneceram dependentes dos recursos federais. A captação dos recursos federais se dava através da barganha federativa, estratégia que implicava na distribuição desigual e conseqüentemente graus diferenciados de autonomia. O Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, não conseguiu deter a falência da sua Companhia Habitacional (COHAB-RS), enquanto os Estados da Bahia, Pernambuco e Paraná recebiam significativa parcela de recursos federais, representando casos extremos na tentativa de descentralização.

Embora a fonte de recursos seja fundamental para a análise do grau de descentralização, ela não é a indicação determinante. Para esclarecer, Arretche (2000) resume os indicadores que influenciam no grau de descentralização dos Estados, visto que todos eles partem inicialmente de uma agência habitacional equivalente, são eles: a utilização da capacidade técnica dessa agência pelos governos estaduais; a fonte de financiamento, estritamente relacionada ao grau de autonomia; a existência e o desenho de programas; e a capacidade de oferta regular de unidades residenciais.

Os diferentes graus de descentralização dos Estados brasileiros podem ser explicados pelas características inerentes da política habitacional que por oferecer um bem caro, requer vultosos investimentos (ARRETCHE, 2000). Essa exigência demanda, além das capacidades de gestão e financiamento, grande interesse político da esfera de governo incumbida dessa tarefa. Nesse ponto, a constituição de 1988 estabeleceu um agravante para o desempenho da política habitacional, ao colocá-la como uma responsabilidade comum aos três níveis federativos: "Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;" (BRASIL, 1996: 23). Na prática, essa competência comum acabou resultando em uma "orfandade" da política habitacional, uma vez que o compartilhamento de competências demanda um grau de cooperação e coordenação ainda não experimentado nessa política. As tentativas de compartilhamento nesse caso são condicionadas pela distribuição do ônus econômico e do interesse político. Assim, alguns governos resumem a questão à relação de custo/benefício entre o gasto com a política e o retorno eleitoral proporcionado por ela.

A formação das Instâncias Colegiadas, resultante do processo de descentralização, ocasionou uma série de limitações burocráticas, tendo em vista a percepção dos técnicos do Ministério, somado à extinção do Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES) e à paralisação das contratações do FGTS.

Assim, "a inexistência de uma burocracia federal minimamente articulada e estável – limitou enormemente a capacidade de iniciativa e de proposição de políticas por parte da União até 1995" (ARRETCHE, 2000: 77). Segundo a autora, a partir de 1995 um novo modelo de Política Nacional de Desenvolvimento urbano foi definido, caracterizado pela implementação descentralizada de gestão, através da destinação de recursos do FGTS. Essa reforma consistiu na instalação de instâncias colegiadas nos estados com a finalidade de tornar a gestão mais ágil, democrática e eficiente.

3.2. Políticas Habitacionais no governo Fernando Henrique Cardoso

O governo FHC foi precedido por um processo de desenvolvimento das políticas de habitação social no Brasil. Desde a criação do BNH, do SFH com fundos do FGTS e, mais tarde, com fundos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE – Criado a partir de recursos da poupança voluntária), os resultados foram expressivos no que tange a financiamentos de construções e até mesmo na prestação de serviços de água e esgoto, resultando na criação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) já que esta se tornou uma demanda tendo em vista o crescimento acelerado das grandes capitais brasileiras, e o problema habitacional emergir como uma questão eminentemente urbana. (BONDUKI, 2008)

Do ponto de vista da eficácia da política, a crítica que se faz a este período e ao processo de intervenção do Estado no âmbito das políticas habitacionais é a falta de incentivo à organização da própria comunidade, acarretando na ocupação de loteamentos clandestinos, surgimento de vilas e favelas e num crescimento “informal e selvagem”, surgindo então, as alternativas de “auto-emprego” (BONDUKI, 2008: 74) para a conquista da casa própria, porém sem condições de infra-estrutura e equipamentos sociais. Tal fato beneficiou a construção civil e não a população de mais baixa renda que, de fato, propunha-se a atender a política habitacional da época. Já acerca das questões urbanísticas e arquitetônicas, a crítica diz respeito ao desastre provocado pela expansão das casas próprias nas periferias das cidades, gerando o que o autor chamou de bairros dormitórios, afastados dos centros e desarticulados das políticas urbanas, em Belo Horizonte, representados, por exemplo, pela região de Venda Nova (SOMARRIBA e AFONSO, 1987).

A crise econômica no início dos anos 80 gerou recessão, inflação e queda na capacidade de financiamento tanto por parte do SFH quanto do FGTS. O clima de luta pelas eleições diretas provocou uma maior mobilização popular com a criação do movimento de moradia e dos sem-terra bem como do Movimento Nacional dos Mutuários (composto por aqueles que estavam impossibilitados de continuar o financiamento). Isso resultou na extinção do BNH, criando um intervalo de tempo muito grande até a criação do Ministério das Cidades, em 2003, órgão competente pela gestão da habitação, saneamento, transporte público e ordenação territorial. Tal fato resultou em uma ausência do Estado na criação de políticas habitacionais e até mesmo na submissão dos projetos aos outros sete ministérios então existentes.

Nesse momento a Caixa Econômica Federal (CEF) passa a financiar o SFH e a regulamentação passa a ser feita pelo Conselho Monetário Nacional, tornando-a mais rígida e dificultando o acesso a financiamentos e tirando, de certa forma, o poder do Executivo Federal. Os estados e municípios passam a intervir nas políticas habitacionais e se tornam interlocutores das organizações e mobilizações sociais, tornando-se também, modelos para o governo federal, que em 1995 passa a ser administrado por FHC, que retoma os financiamentos baseados em novos referenciais de planejamento urbano e econômico. O objetivo da equipe governamental de FHC contrapunha-se ao modelo de centralização decisória, que de acordo com os ministros da área social, favorecia a corrupção, e a ineficiência administrativa. A atual equipe ministerial desconfiava das burocracias dos órgãos gestores da política nacional urbana, primeiro devido às práticas de corrupção e clientelismo do MBES e, além disso,

a CEF apresentava padrões inadequados de operação. Ou seja, os técnicos encarregados da implementação do novo modelo de gestão alegaram evidências de negligência aos critérios de seleção bancário, como por exemplo, a existência de contratos com taxas de juros reais negativos e permanentes renegociações de dívidas.

Para extinguir essas práticas, duas medidas importantes foram tomadas: a primeira foi a extinção do MBES e a distribuição da sua burocracia para outras instâncias ministeriais e a segunda foi acabar com o “balcão de negócios”, definindo regras claras e transparentes de distribuição dos recursos do FGS. Além disso, o Conselho Curador do FGTS deliberou, em 1992, a paralisação na contratação até sanear as contas do Fundo. Essa paralisação permaneceu até o segundo semestre de 1995. Nesse intervalo os recursos do FGTS foram utilizados somente como concessão de empréstimos contratados. Dessa maneira, a pausa nas contratações enfraqueceu as práticas clientelistas de seleção de contrato e esvaziou o “balcão de negócios”, estabelecendo novos mecanismos de alocação de recursos.

Em 1995 foi instituído o programa federal que descentralizou o processo decisório de destinação dos recursos do FGTS, através da criação de instâncias colegiadas estaduais. De acordo com o novo sistema são essas instâncias que definem as áreas prioritárias para a aplicação dos recursos destinados a cada unidade federativa. O grau de descentralização desse programa pode ser analisado mediante a criação e funcionamento das instâncias colegiadas.

Pode-se dizer que, no que se refere às políticas de habitação e saneamento, houve uma mudança de paradigma do regime militar para o governo Fernando Henrique Cardoso (ARRETCHE, 2002). A política urbana do governo FHC se baseava em um modelo descentralizado no qual o governo federal deixava de ser o principal financiador da expansão dos serviços como na vigência do BNH. Dessa maneira, passou a ser necessário “a abertura do setor aos investimentos privados, a utilização de recursos externos e o co-financiamento de Estados e municípios” (ARRETCHE, 2000, p.93). Assim, caberia à União definir as normas da política federal; a organização dos sistemas de informação e o co-financiamento na execução de programas, compensando as desigualdades regionais. O Estado seria o responsável pela definição dos padrões de oferta dos serviços, a regulação e o controle dos programas. A execução e gestão dos programas caberiam preferencialmente aos municípios, passando a ser de responsabilidade do Estado a execução que o município não pudesse realizar. Como é o caso das intervenções em áreas metropolitanas e conurbações. Em síntese, as funções de regulação e controle dos serviços prestados seriam exercidas pelo poder público e a execução de programas seria atribuída a agentes privados ou públicos, este preferencialmente no âmbito municipal.

Arretche (2000) ressalta que todos os Estados aderiram rapidamente ao programa, assumindo prontamente as funções estabelecidas pelo governo federal, independente da orientação político-partidária. A autora relaciona este fato à regulamentação do programa, caracterizada pelos incentivos seletivos: com oferta de expressivos incentivos à sua adesão; favorecimento do âmbito estadual, atribuindo-lhe diferenciado poder de decisão do conselho e iniciativa na composição da comissão; e exigindo baixo custo de instalação.

Cria-se, em 1996, a Secretaria de Política Urbana, gestora do setor habitacional, que visava programas voltados para o beneficiário final (ou seja, a pessoa física), que perdura até o primeiro ano de governo do presidente Lula. Criou-se também o Pró-Moradia, um programa de Carta de Crédito (pessoal ou

associativista), voltado para urbanização de áreas precárias e em 1999 o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que utiliza recursos do FGTS e de origem fiscal. (BONDUKI, 2008). No período de 1995 a 2002, maior parte dos recursos eram destinados a famílias com renda superior a 5 salários mínimos, e apenas 8,47% era destinado a famílias de baixa renda, até 3 SM, categoria na qual concentrava-se 83,2% do déficit habitacional. (BONDUKI, 2008, p. 81) Ao final da análise do período FHC o autor ressalta a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, depois de 13 anos de tramitação, o qual corrobora as ações do Ministério das cidades, já que a preocupação do Ministério era equacionar o problema do déficit habitacional no país. O Estatuto também reforça a obrigatoriedade de cumprimento da execução do Plano Diretor, uma vez que se torna um novo instrumento para viabilizar a regularização fundiária, transferindo a responsabilidade aos municípios.

Para Cardoso e Ribeiro (2000) os Planos Diretores municipais previstos pela constituição de 1988 representaram um avanço recente na construção de instrumentos de regulamentação urbana, o que colaborou com a política habitacional. Segundo os autores, dos muitos meios e legislações previstos nos planos poucos são executados pelos municípios, sendo o mais eficaz a criação de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). A delimitação dessas áreas representa certa proteção para as famílias de baixa renda, com a garantia da permanência no atual local de moradia e aumento na sua legitimidade para recorrer à legalização do terreno. Por outro lado, os autores ressaltam que em alguns casos a própria legislação favorece as barganhas entre governo e mercado imobiliário despreocupadas com as necessidades habitacionais.

3.3. Políticas habitacionais no governo Lula

O déficit habitacional quantitativo no Brasil foi corroborado pelo senso de 2000, identificando 5,4 milhões nas áreas urbanas, concentradas na região Nordeste e Sudeste, na faixa de baixa renda (até 3 salários mínimos), evidenciando o fracasso das políticas até então executadas e a incapacidade de solução via mecanismos de mercado. No que diz respeito ao déficit qualitativo, evidenciou também uma grande necessidade de atendimento a famílias que, por sua vez, tinham suas casas próprias, mas ainda demandavam condições dignas de moradia, incluindo serviços de infraestrutura.

Outro fator que compõe o cenário de criação do Projeto Moradia relaciona-se aos domicílios vagos ou depreciados diagnosticados, também, pelo Censo de 1990, registrando uma quantidade de 2,962 milhões de domicílios. Vale ressaltar que, em muitas capitais, a porcentagem de domicílios vagos era suficiente para sanar o déficit local, chegando a uma cobertura maior que 100% das necessidades habitacionais.

A ausência de uma política fundiária também é fator determinante no cenário citado acima, já que ficou estabelecida no Estatuto da Cidade, porém com plena dependência dos municípios, já que estes é que regulamentam o uso e ocupação da terra por meio de seus planos diretores. A dificuldade de acesso à terra gerou, também, a formação de favelas e ocupações irregulares, o que resultou no agravamento da situação urbana no Brasil, com crescimento de 84% de 1991 a 2000. Com isso, surgiram movimentos de favelados, como no caso específico de Belo Horizonte, a União de Trabalhadores da Periferia

(UTP) e mais tarde a Federação de Associação de Bairros, Vilas e Favelas de Belo Horizonte (FAMOBH) (SOMARRIBA e AFONSO, 1987).

Assim se instaura o Projeto Moradia, que surgiu no âmbito do Instituto Cidadania, envolvendo setores privados, de governo, terceiro setor e movimentos sociais, que buscava, a longo prazo (15 anos), sanar os problemas de habitação e torná-lo prioridade nacional. Procurou-se envolver o máximo de setores possíveis e ouvir a todos a fim de levantar propostas (a partir de diagnósticos da ação do governo) e analisar a “gestão pública na área da habitação e dos recursos existentes e passíveis de mobilização na área da habitação” (BONDUKI, 2008: 91) com base em alguns pressupostos, a saber:

- As fontes de recursos que o país dispunha (FGTS);
- Aplicação por parte da União, Estados e Municípios de recursos do orçamento público em habitação;
- Descentralização às três esferas de governos (União, Estados e Municípios) para implementação de projetos sem interferência do nível nacional;
- A CEF como única financiadora, restringindo o acesso à população de baixa renda.

A intenção era criar o Sistema Nacional de Habitação (SNH) articulado entre os três níveis de governo e composto pelos fundos nacional, estadual e municipal, pelos Conselhos Nacional, estadual e municipal de Habitação e pela Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional. Nesse momento, para gerir e coordenar, foi proposto a criação do Ministério das Cidades, reunindo as áreas de habitação, saneamento, transportes e ordenação territorial, possibilitando uma articulação entre essas áreas e melhor resultado nas ações urbanas. Cabia ao Ministério das Cidades, elaborar o Plano Nacional de Habitação, e aos municípios e estados criar as secretarias de desenvolvimento urbano e habitacional.

A proposta do Projeto Moradia, em relação aos financiamentos era de customizar os financiamentos com recursos do SBPE e FGTS. Assim, a classe média deveria utilizar somente os recursos do SBPE, deixando o recurso do FGTS para classes mais baixas, dinamizando o mercado habitacional para a classe média. A lógica do Projeto era equivaler os financiamentos às condições reais de pagamento por parte da população, e relacionar a aquisição de moradia com as questões urbanas (serviços urbanos e infra-estrutura), ou seja, elas não se desvinculam.

Quanto ao governo Lula, uma de suas primeiras atitudes foi criar o Ministério das Cidades, e organizando a Conferência Nacional das Cidades, reunindo 2510 delegados, representantes de todos os estados, que traçaram diretrizes para a política nacional de desenvolvimento urbano, proporcionando mecanismos de participação e controle social da política urbana.

As dificuldades de implementação do Projeto Moradia deveu-se aos representantes do ministério terem sido substituídos, gerando retrocessos na política, voltando ao modelo FHC, com altas taxas de juros e restrições de acesso às fontes fiscais, excluindo a população de baixa renda. Em 2004 foram criados programas emergenciais como o Programa Especial de Habitação Popular (PEHP) para atender um restrito número de empreendimentos. A partir de 2005 o foco passou a ser mais direcionado à população de baixa renda com ampliação de recursos do poder público e de mercado. O orçamento do FGTS atingiu cerca de bilhões de reais em 2007 (BONDUKI, 2008: 100) e com

recursos orçamentários criou-se o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que supera um bilhão de reais por ano.

Por fim, é importante ressaltar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), direcionado a várias áreas, dentre elas, saneamento e habitação, com perspectivas de altos valores de investimentos até o final do Programa, em 2010. A partir dessa expectativa, de farto investimento, discute-se a necessidade de medidas de planejamento habitacional, para que não ocorra um novo boom imobiliário, colocando em situação de vulnerabilidade e falta de dignidade (aqui considerada a partir de acesso a infra-estrutura e a serviços públicos) as famílias prestes a adquirir sua tão sonhada casa própria, que por mais fácil que seja o acesso, ainda continua sendo um sonho para muitos (BONDUKI, 2008).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, é necessário considerar que, a literatura sobre a municipalização da política habitacional tende a expressar-se de maneira pessimista, subestimando sua abrangência e impacto (CARDOSO e RIBEIRO, 2000), ainda que não haja consenso. Cardoso e Ribeiro (2000) alertam para o fato de que o tamanho reduzido dos programas na área de habitação pode indicar práticas clientelistas em detrimento de ações engajadas na superação das necessidades habitacionais. Os autores denunciam, ainda, a face perversa do modelo de descentralização da política habitacional brasileira, baseado em ausência de regulação federal:

No quadro de uma 'descentralização por ausência' e de uma competição desenfreada entre os municípios pelo acesso a recursos escassos, apenas as administrações que já contem com maior capacidade financeira e com maior qualificação técnico-administrativa terão acesso às fontes de financiamento de nível federal e mesmo internacional. Fora isso, a opção é a reprodução de práticas clientelistas, através das famosas emendas ao orçamento da União. Reproduzem-se, assim, de forma ampliada, a desigualdade e o clientelismo (CARDOSO e RIBEIRO, 2000: 14).

Como vimos, cada município antes de assumir a gestão de uma determinada política social, pondera sobre os custos e benefícios para sua implementação, sendo sua efetivação dependente de incentivos seletivos. Entre os fatores que interferem na decisão do município em assumir ou não a gestão de uma política, destaca-se o custo financeiro exigido para sua implementação e nesse caso a falta de recursos municipais incentiva a transferência dessa responsabilidade para outra instância administrativa através da barganha federativa.

Desse modo, a política habitacional, segundo Arretche (1999), não conseguiu adesão da maioria dos municípios no processo de descentralização justamente porque há necessidade de grandes investimentos para sua implementação. Sendo assim, a própria natureza da política, somada à escassez de recursos para o financiamento da habitação, dificulta a decisão desses entes federativos em assumir tal responsabilidade.

Como visto na seção dois deste trabalho, o processo de descentralização das políticas sociais pode causar efeitos perversos, tais como a alocação

ineficiente de recursos devido à falta de preparo de gestores locais; desigualdades em relação à qualidade e quantidade de serviços; e a falta de controle social, o que pode resultar em ações que visam atender a interesses particulares e acabam favorecendo práticas clientelísticas e patrimonialistas (ABRUCIO, 2006).

Assim, sob os argumentos apresentados neste trabalho, considera-se que para que a descentralização da política habitacional seja atrativa aos governos subnacionais faz-se necessária a atuação do poder central. A União deve promover estratégias de indução que minimizem as dificuldades administrativas e fiscais dos governos locais e formular políticas ativas e continuadas de capacitação municipal para a transferência formal de gestão para os municípios. Ressalta-se, ainda, a importância em se garantir controle social, de modo a evitar a realização de ações que visam atender a interesses particulares. Dessa forma, busca-se combater os efeitos perversos que o processo de descentralização pode causar.

5. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: Fleury, Sônia (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 77-126.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Mitos da descentralização – Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? RBCS, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Ano 11, n. 31, junho de 1996.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: 1999, v.14, n.40, p.111-141.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. As políticas de desenvolvimento urbano. In: ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000. Cap.1. p.77-88.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Relações federativas nas políticas sociais**. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. Trabalho apresentado no **4º Encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política**. 21- 24 julho 2004 – PUC – Rio de Janeiro.

BRASIL, F. P. D., CARNEIRO, R; FRANÇA, B. C.; ALMEIDA, M. E. As instâncias locais de participação nas políticas urbanas: uma análise dos desenhos institucionais. **Seminário de Política e Planejamento**, Ambiens, Curitiba, 2010.

BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In: **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, Nº 1, 2008, São Paulo. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urt/numero_01/artigo_05_180908.pdf> Acesso em: 10 out. 2009

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

CARNEIRO, R. Notas de aula. **Curso de Mestrado em Administração Pública**, Fundação João Pinheiro, 2011.

CARNEIRO, R.; BRASIL, F. P. D.; BARBOSA, T. P.; ALMEIDA, M. E. Políticas de habitação social e instituições participativas a partir dos municípios da RMBH. Artigo aceito para apresentação no **XXVIII CONGRESSO INTERNACIONAL DA ALAS**, 6 a 11 de setembro de 2011, UFPE, Recife-PE.

CARDOSO, Adauto Lucio; RIBEIRO, Luiz César Queiroz (Coord.). A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente [1993-1996]. Rio de Janeiro: fase: UFRJ/IPPUR, **Observatório de políticas urbanas e gestão municipal**, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes e AFONSO, Mariza Rezende. Movimentos Urbanos e Estado: Novas Tendências. In: POMPERMAYER, Malori José, org. **Movimentos Sociais em Minas Gerais**. Belo Horizonte: UFMG, 1987.