

POLÍTICAS PÚBLICAS E HABITAÇÃO POPULAR: CONTINUIDADE E RUPTURA, 1979-1988

Marcus André B.C. de Melo*

RESUMO

Busca analisar a lógica das mudanças ocorridas no quadro da política de habitação popular no Brasil, nos últimos anos, mostrando a trajetória dos programas reformistas do período 75-84 (PROFILURB, PROMORAR, FICAM, JOÃO DE BARRO) e dos programas alternativos e pouco institucionalizados da Nova República (PPS, Programa Nacional de Mutirões Habitacionais), ressaltando como este quadro aponta para um esgotamento do padrão de financiamento e para um processo acelerado de fragmentação institucional e paralisia decisória.

1. INTRODUÇÃO

A política de habitação popular recente, a despeito de algumas inovações importantes introduzidas ao longo dos anos, em particular durante a Nova República, mantém, quanto ao formato organizacional e ao padrão de financiamento, uma forte solução de continuidade com o modelo implantado pelo regime burocrático-autoritário em 1964.

Há um consenso generalizado de que este modelo está efetivamente em crise. A referência que se faz aqui não diz respeito ao questionamento, que é recorrente, sobre o conteúdo substantivo das políticas, sobre os aspectos de gestão e participação política ou ainda sobre sua eficácia no que se refere ao equacionamento da questão habitacional nas camadas mais pobres da população. A questão em pauta é de caráter estrutural

* Arquiteto. Professor do Mestrado em Desenvolvimento Urbano da UF-Pe.

e se relaciona com o padrão de financiamento desta política setorial. Sendo assim, o quadro atual se configura como um divisor de águas de grande significação histórica. Importa reter, no esforço de análise da trajetória recente da política habitacional, a lógica das mudanças ocorridas e a possível emergência de um novo perfil de intervenção do Estado na esfera da habitação.

Nas seções seguintes, as continuidades e rupturas na política de habitação popular serão analisadas no período pós-1979. A crise que paralisou a política nos anos 83-85 será também objeto de análise. Por fim são discutidos os impasses e dilemas atuais da política de habitação, onde se aponta para a fragmentação institucional e paralisia decisória que tipificam a política no período recente.

2. A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E A TRAJETÓRIA DOS PROGRAMAS REFORMISTAS

O Governo Geisel (1974-1979) assinala historicamente um período de redefinição da política de habitação popular. É efetivamente nesta gestão que emergiu um conjunto de programas de caráter reformista. O processo decisório que está na base destas mudanças foi examinado em detalhe em Melo ¹. Pode-se afirmar, sinteticamente, que ele se inscreve num conjunto de reformas mais amplo inserido na estratégia de transição democrática avançada pelo núcleo dirigente do regime. Na esfera de habitação, como de resto para toda a política social, a nova estratégia reformista foi formulada num órgão colegiado instituído em 1974 – o Conselho de Desenvolvimento Social. A estratégia reformista envolveu a instituição de um conjunto de programas especificados a seguir.

2.1. Os programas reformistas no período 1975-1984

PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados. Este programa foi instituído pela RC 37/75, em 1975, e buscava ampliar a clientela atendida pelo antigo PLANHAP (Plano Nacional de Habitação Popular), com a incorporação de famílias com precária ou instável inserção no mercado de trabalho (com renda de 1 a 3 salários mínimos). A significação do PROFILURB é de natureza tripla. De uma parte assinala uma inflexão na política das COHABs, que passa pela primeira vez a contem-

plar a produção de lotes urbanizados – o que também implicava uma autocrítica da prática de construção de grandes conjuntos de tipo convencional. De outra parte, o PROFILURB representou um passo na incorporação de uma clientela que havia sido marginalizada pela política oficial no período 1967-1974. Finalmente, o PROFILURB confere centralidade nova à questão da terra urbana no quadro da questão habitacional. O programa, no entanto, visto em seu conjunto, apresenta uma eficiência e uma efetividade extremamente baixas.

A resistência ao PROFILURB no período 1975-1979 (quando este é eclipsado pelo PROMORAR, citado a seguir) esteve associada às críticas de que este ensejaria o surgimento de “favelas organizadas”. O programa também foi criticado pelos setores do empresariado da construção civil, uma vez que comporta pouco volume de obras. Em 1978, quando o programa é reformulado (RC 18/78) com a introdução de esquemas mais vantajosos de financiamento e com a incorporação de uma Unidade Sanitária ao lote, houve uma revitalização de curto prazo no programa².

FICAM – Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social. Instituído em 1977, o FICAM buscava, de forma articulada com o PROFILURB, consolidar a autoconstrução enquanto alternativa efetiva aos programas convencionais. O programa representava, na realidade, a extensão a uma clientela de menor renda dos esquemas existentes de financiamento individual de materiais de construção (Programa RECON – Refinanciamento de Materiais de Construção).

PROMORAR – Programa de Erradicação de Subhabitação. Dos programas reformistas, o PROMORAR representou a versão mais acabada da nova política habitacional que acompanhou o processo de abertura política do regime militar. Instituído em 1979 pelo recém-empossado presidente Figueiredo, o PROMORAR objetivava “*erradicar subhabitações*” a partir de intervenções visando a melhoria dos núcleos habitacionais de favelas, sem implicar, portanto, a remoção dos moradores. É com o PROMORAR que a produção de habitações populares nos moldes de programas alternativos atinge o recorde histórico em termos quantitativos. As COHABs produziram no período 1979-1982 mais de 600 mil unidades, das quais quase um quarto pelo PROMORAR; ou seja, cerca da metade do número de habitações produzidas no período 1964-1986 (cf. Gráfico 1). Essa expansão notável esteve associada à campanha concertada do Ministério do Interior (MINTER) na gestão Andreazza e se pautou por uma lógica tipicamente clientelista quanto aos critérios de

GRÁFICO 1
NÚMERO DE UNIDADES HABITACIONAIS
PRODUZIDAS PELAS COHABs 1964 - 1988



FONTE: Associação Brasileira de COHABs - Caixa Econômica Federal * Dados do primeiro semestre

Obs.: As fontes oficiais apresentam dados conflitantes para o período 85-86

alocação de conjuntos. As prefeituras do Nordeste foram incorporadas de forma privilegiada nos arranjos patrocinados pelo MIN-TER. Com efeito, foi no Nordeste que se concentrou a maior parte dos investimentos do PROMORAR (cf. Gráfico 2).

PROJETO JOÃO DE BARRO. Programa Nacional de Autoconstrução. Instituído em abril de 1984 (RC 05/84), o projeto João de Barro representa a consolidação de um programa de autoconstrução em larga escala e se distingue dos programas de autoconstrução em geral por se destinar a núcleos urbanos de pequeno e médio portes. O desempenho do programa, no entanto, foi bastante tímido.

2.2. Política de habitação na Nova República: a transição inconclusa

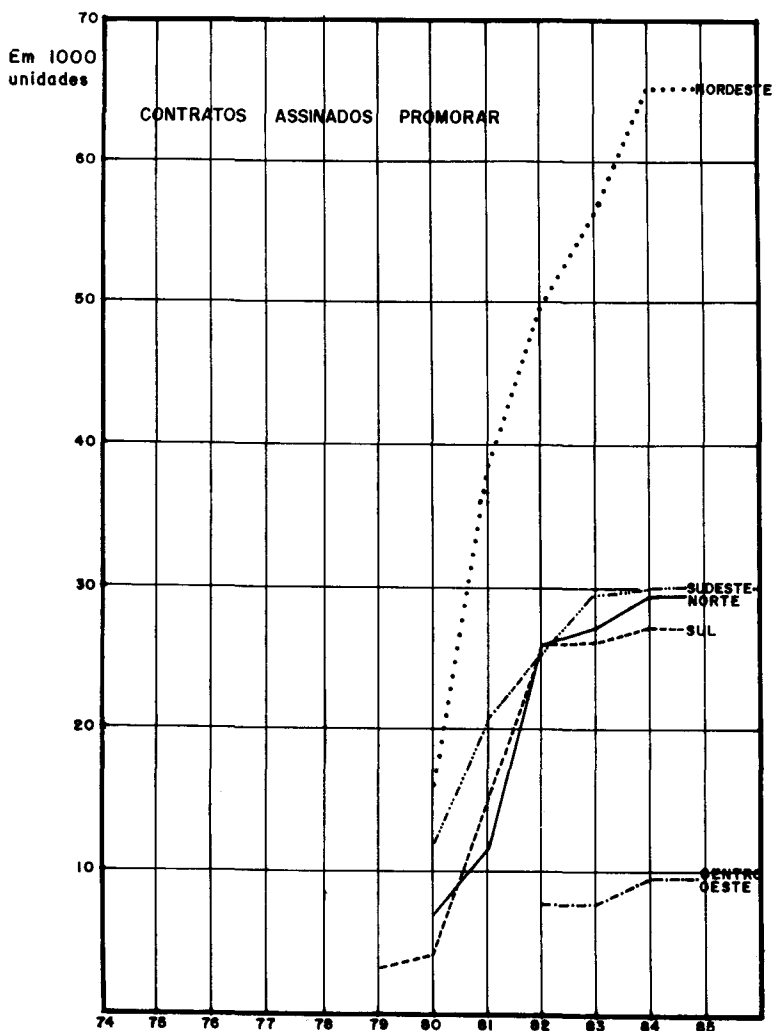
A Nova República, com a transferência de poder dos militares aos civis, assinala historicamente uma mudança efetiva no regime político com repercussões amplas nas alianças políticas e nas políticas públicas em geral. Mudança sem rupturas, a trajetória da Nova República é marcada por descontinuidades que se devem, em última instância, à instabilidade das coalizões que a viabilizou como um projeto político. O ímpeto reestruturador sob o comando de um núcleo hegemônico comprometido com uma estratégia de mudanças mais profundas dará lugar, gradativamente, a uma política de acomodação a interesses setoriais, inexistindo na estrutura interna do Estado um centro organizador e unificador que dê direção e sentido à sua ação³.

A nível das políticas de corte social, o projeto de reestruturação ampla das políticas públicas setoriais passa a dar lugar a um conjunto de ações pontuais, muitas das quais de caráter assistencial. Assiste-se, portanto, a uma **"banalização"** da política social. Isso se manifesta, por exemplo, na institucionalização quase que exclusiva no conjunto da política de uma série de ações de caráter emergencial.

Na esfera da habitação o ímpeto reestruturador assumiu o formato de um amplo debate nacional sobre o Sistema Financeiro da Habitação, que culminou com a extinção do Banco Nacional da Habitação em novembro de 1986. Bastante revelador dessa descontinuidade é o fato de que nenhum projeto alternativo envolvendo uma reestruturação ainda do sistema foi implementado a partir de então. No conjunto de ações do Estado na esfera da habitação – num quadro de esgotamento do padrão de financiamento da habitação prevalecente – adquirem relevo os programas alternativos e pouco institucionalizados referidos a seguir.

GRÁFICO 2

PROMORAR: NÚMERO DE UNIDADES FINANCIADAS
POR REGIÃO 1979-85



FONTE: Associação Brasileira de COHABs. *Diagnóstico do desempenho das COHABs*. Rio de Janeiro, 1985. mimeogr.

PROGRAMA DE PRIORIDADES SOCIAIS (PPS). Os programas tipo mutirão foram instituídos no quadro do Programa de Prioridades Sociais (PPS) elaborado pelo primeiro governo da Nova República. A gestão do programa ficou a cargo do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em março de 1985, e a quem coube a coordenação da política nacional de habitação popular. O programa Mutirão de Moradia se inscreve neste conjunto de intervenções promovido pelo MDU com recursos do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), a fundo perdido.

PROGRAMA NACIONAL DE MUTIRÕES HABITACIONAIS. Este programa foi instituído em 1987, e sua gestão coube à Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), órgão vinculado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Com este programa, a matriz institucional da política de habitação popular se expande horizontalmente. O programa de mutirões assinala também uma mudança de estilo na política habitacional. Esta passa a apresentar um formato tipicamente clientelista, tanto no que se refere à alocação de recursos – de corte distributivista – quanto à escolha das localidades contempladas, que se pauta por um jogo clientelístico de alianças *ad hoc* visando a sustentação de curto prazo de medidas governamentais. O programa teve uma expansão quantitativa notável, tendo alcançado a cifra de 550.000 financiamentos desde que foi instituído até agosto de 1988. Esta expansão quantitativa, no entanto, só foi possível pelo valor unitário extremamente reduzido dos financiamentos individuais. Avaliações não sistematizadas de projetos individuais indicam que a má gestão dos recursos num contexto altamente inflacionário deve ter inviabilizado grande parte das metas previstas⁴.

Com os programas alternativos da Nova República estabeleceu-se uma clivagem entre os programas operados pelas CO-HABs e aqueles geridos por municípios e outras entidades formadas *ad hoc*. Como já foi assinalado, os primeiros encontram-se num impasse de ordem estrutural, enquanto os segundos têm sua dinâmica associada a arranjos clientelísticos instáveis. Um padrão de intervenção que parece estar se desenhando na esfera local é o que se poderia denominar **padrão reativo**. Com efeito, a ação dos órgãos locais tem se pautado pela ausência absoluta de critérios e procedimentos típicos de planejamento (fixação de metas, preocupações com o médio e longo prazo, etc.). Pelo contrário, as ações constituem respostas a conflitos pontuais que eclodem na arena local. Assim, os projetos alternativos de habitação popular referidos anteriormente são, em sua grande maio-

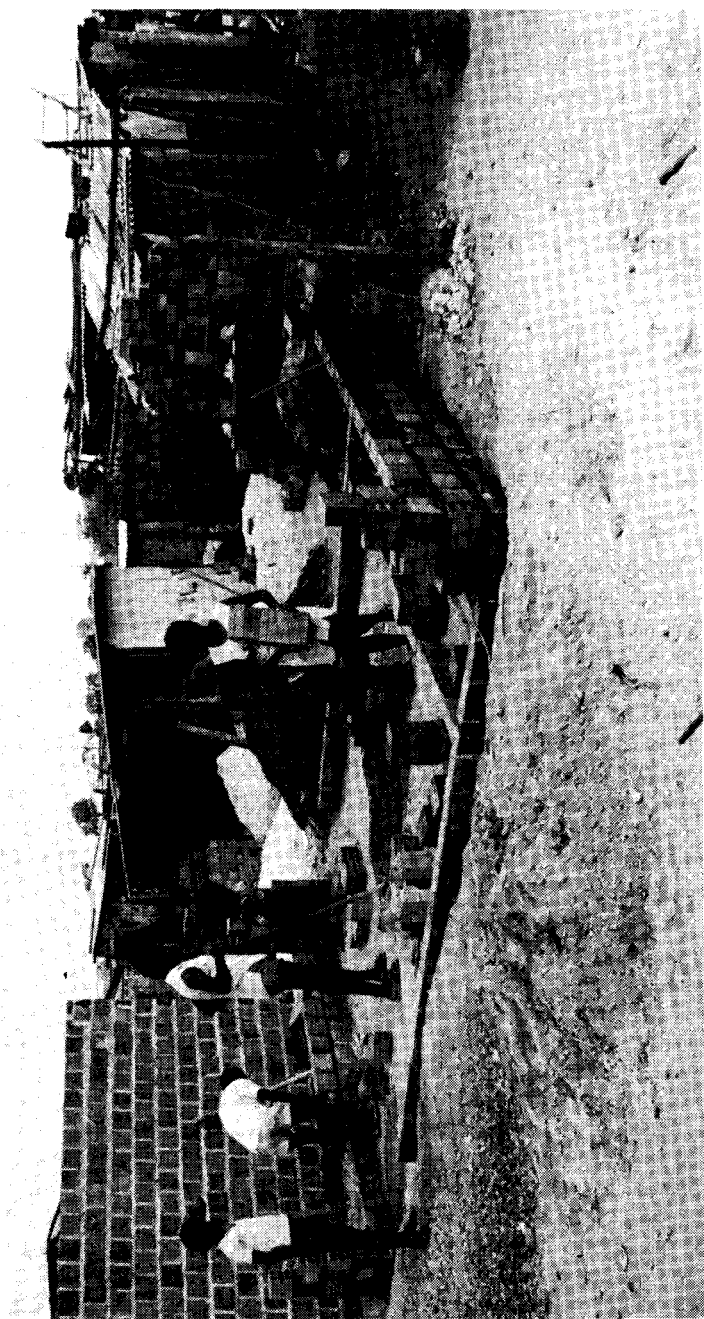


FOTO 1: Projeto Autoconstrução Águas Claras/Salvador-BA
URBIS

ria, soluções para conflitos de propriedade existentes ou invasões. A dinâmica destas últimas está fundamentalmente associada ao ciclo político e, por isso mesmo, tem se intensificado no período recente⁵.

3. O PADRÃO DE FINANCIAMENTO E SEU ESGOTAMENTO

O traço distintivo da política de habitação popular brasileira é o seu padrão de financiamento⁶. A fórmula adotada quanto a este aspecto foi a constituição de um fundo patrimonial – o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), instituído em 1966. Esta opção significava que não seriam utilizadas dotações orçamentárias para o financiamento desta política; ela importa efetivamente em constrangimentos estruturais quanto à natureza de novos programas habitacionais. Assim, mesmo quando o regime buscou privilegiar os programas dirigidos às camadas de menor ingresso, dada a necessidade de se assegurar uma taxa de retorno média para a manutenção do fundo de financiamento, teve em contrapartida de expandir outros programas destinados a outras clientela. A necessidade de manutenção de uma taxa de retorno média para o FGTS significava, por exemplo, que a expansão dos programas que viabilizassem o acesso dos setores de baixa renda à habitação só poderia ser financiada com o alargamento do espectro de taxas de juros do esquema de financiamentos. Em termos concretos, a expansão dos financiamentos dos programas tipo COHABs implicou uma expansão paralela do programa RECON (Refinanciamento de Materiais de Construção), cuja clientela são segmentos de média e alta rendas, ou ainda dos programas de desenvolvimento urbano (especialmente na área de saneamento), cuja clientela é de tipo institucional. De forma semelhante, o alongamento dos prazos de amortização dos financiamentos de habitações populares requeria a expansão paralela dos financiamentos institucionais para média e alta rendas – tipicamente com menores prazos de amortização – para assegurar liquidez ao sistema como um todo.

Neste sentido, o sistema desenhado para financiar habitação popular apresentava vários mecanismos que permitiam – além de se fazerem necessários para o equilíbrio do próprio sistema – a utilização de recursos para outras destinações. Vale notar que esta transferência é um dos pressupostos do próprio modelo, ao contrário de desvios patrocinados pelas autoridades monetárias de recursos do FGTS para a compra de títulos públicos ou para empréstimos de liquidez a instituições falidas.

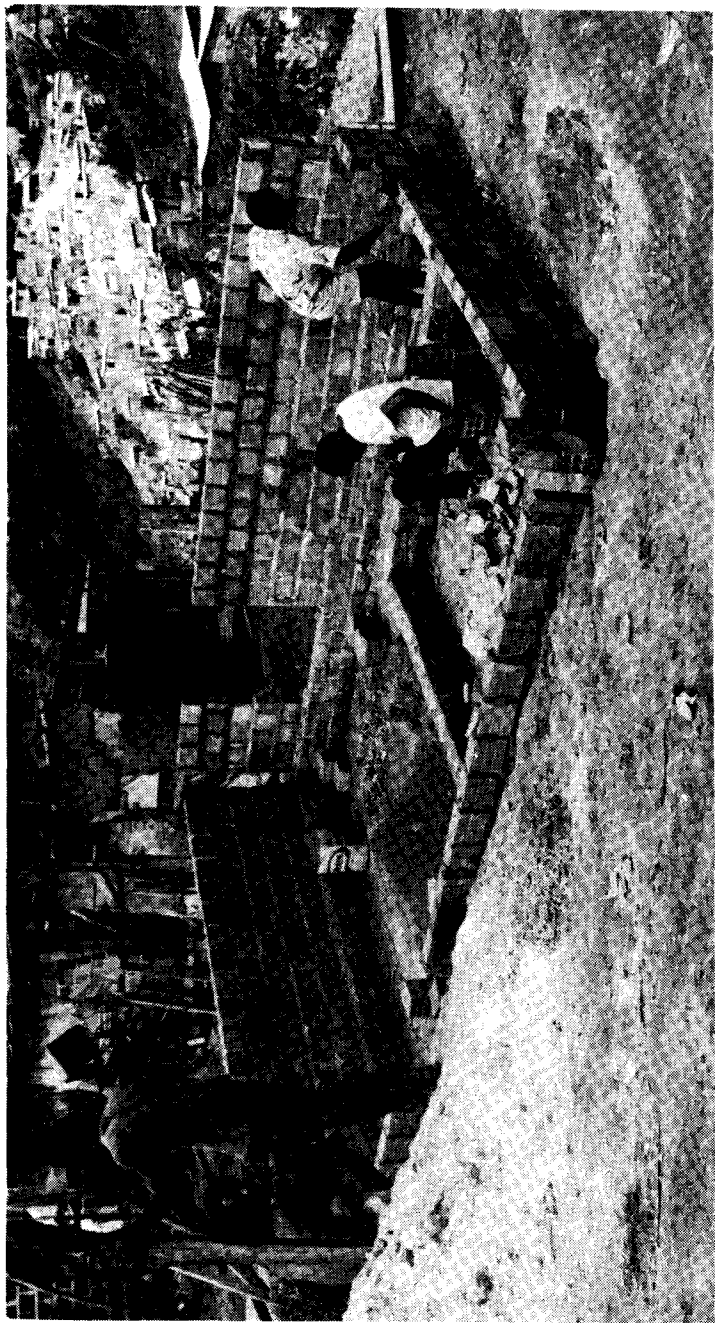


FOTO 2: Projeto Autoconstrução Águas Claras/Salvador-BA
URBIS

O fluxo de recursos do FGTS para o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) passou a ser de mão dupla apenas após a instituição do Fundo de Apoio à Produção de Habitações para a População de Baixa Renda – FAHBRE (RC 02, 12/01/84). Este fundo seria integralizado pelas entidades participantes do SBPE, em percentagens específicas (em média 4%) sobre os seus saldos de recursos do público, e remunerado a uma taxa mínima (0,25%) além de correção monetária. Vale observar que, em contrapartida, foi instituída uma “faixa especial” correspondente a 20% dos saldos de recursos do público na qual os agentes financeiros poderiam emprestar fora do sistema à taxa de mercado. Em certa medida, o mecanismo de “contrapartida” – que é estrutural a um modelo que trabalha com fundos onerados – é reproduzido aqui. No entanto o FAHBRE apresenta especificidades que constituem inovações no sistema. Em primeiro lugar, ele é composto de recursos oriundos da captação líquida de cadernetas de poupança que passam a ser geridos pelo BNH (ou, após sua extinção, pela Caixa Econômica Federal) e não pelos próprios agentes privados, como no caso dos esquemas de subsídios cruzados praticados no âmbito do SBPE. Em segundo lugar, por ter um custo de captação quase nulo, o FAHBRE expressa uma vontade política de assegurar recursos para os setores de baixíssima renda num quadro de queda relativa acentuada dos recursos do FGTS *vis-à-vis* a caderneta de poupança⁷.

Este constrangimento de caráter estrutural da política de habitação popular só foi rompido parcialmente com a criação do FINSOCIAL em 1982 (Decreto-Lei 1940, de 26 de maio de 1982). A canalização de parcela de recursos do FINSOCIAL para o financiamento de habitação a fundo perdido possibilitou que a formulação de programas voltados para os segmentos de baixíssima renda não sofressem o constrangimento referido. Com recursos não onerados, um elemento central do padrão de financiamento existente – a saber, o caráter auto-sustentado das políticas públicas de habitação e desenvolvimento urbano – dá lugar a um padrão de caráter mais distributivo fundado numa base de recursos de origem fiscal.

A ruptura do padrão de financiamento da política de habitação popular está também intimamente associada à crise econômica. Com efeito, o comportamento do FGTS é fortemente pró-cíclico. A queda do nível de atividades na economia provoca uma redução da receita do fundo, uma vez que a massa salarial se comprime e o volume de saques do fundo aumenta, com a con-

seqüente diminuição de sua captação líquida. Por outro lado, a recessão econômica, ao provocar uma queda dos salários reais, gera uma *décalage* entre os reajustes das prestações de aquisição de habitação e dos salários. No caso do Sistema Financeiro da Habitação, no período 1981-83, esta *décalage* pouco afetou os mutuários de baixa renda, ocasionando, no entanto, uma crise de largas proporções. A política salarial praticada no período (Leis 6708/79; 6886/80; Decretos-Leis 2012/83 e 2024/83) implicou perdas reais de mais de 30% para os assalariados de alta e média rendas (faixa salarial acima de 20 salários mínimos) (ver Tabela 1 e Gráfico 3). Como as perdas foram pouco expressivas para os segmentos de baixa renda – desprezíveis para faixas de 1 salário mínimo e da ordem de 8% para faixas de até 5 salários mínimos –, o que poderia explicar o menor índice de inadimplência neste grupo, a crise não afetou diretamente a política de habitação popular **na mesma escala** em que afetou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo. O comprometimento de recursos do FGTS com a crise do SBPE – que se revelou uma crise estrutural de caráter sistêmico – levou, no entanto, à paralisação do sistema como um todo.

TABELA 1

O IMPACTO DAS LEIS SALARIAIS ¹ SOBRE OS SALÁRIOS REAIS DE MAIO DE 1979

NÍVEL SALARIAL EM SALÁRIOS MÍNIMOS (MAIO DE 1979)	MUDANÇA NO SALÁRIO REAL ² ATÉ MAIO DE 1983
1	- 2,6
5	- 7,9
10	- 15,7
20	- 35,2
40	- 58,6

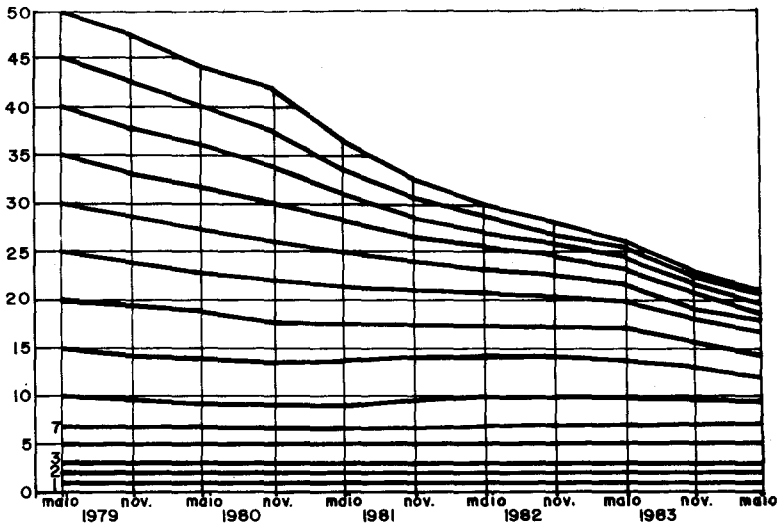
FONTE: BNH, *Subsídios para a interpretação da política salarial e alguns de seus efeitos*. Rio de Janeiro, set. de 1983. Documento interno.

NOTAS: ¹ Leis nºs 6708/79 e 6886/80 e Decretos-Leis nºs 2012/83 e 2024/83.

² Calculado utilizando o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas.

GRÁFICO 3

EFEITOS DA POLÍTICA SALARIAL BRASILEIRA SOBRE CLASSES SELECIONADAS DE SALÁRIOS



FONTE: Conjuntura Econômica, abril, 1984
(elaboração Márcio Valença)

Com efeito, a solução conjuntural encontrada – reajuste das prestações em 112% num quadro de inflação a 246% – gerou um déficit no Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), criado para cobrir resíduos ao fim dos contratos, estimado entre US\$ 7 e US\$ 25 bilhões. A destinação dos lucros do BNH por um período de 10 anos ao FCVS/FUNDHAB, como também de parcelas do FINSOCIAL, os quais poderiam ser canalizados para habitação popular, teve forte impacto nesta política setorial (ver Tabela 2). Vale referir, ademais, que a medida é fortemente regressiva à medida que o subsídio por contrato na faixa de mutuários com renda acima de 5 salários mínimos é 4,8 vezes superior àquele concedido aos mutuários da faixa de 5 salários mínimos ou menos (ver Tabela 3).

A fortíssima queda real da despesa efetiva em habitação com recursos de crédito (principalmente o FGTS), tanto em termos relativos quanto absolutos, só foi muito marginalmente

TABELA 2

APLICAÇÃO DO FINSOCIAL EM HABITAÇÃO 1982 - 1986

ÓRGÃO/PROGRAMA	1982	1983	1984	1985	1986
MINISTÉRIO DO INTERIOR					
<i>Recuperação de habitações</i>	-	128,938	266,647	-	-
<i>Construção moradias baixo custo</i>	1.286,990	3.705,793	631,118	-	-
<i>Subsídios mútuários BNH</i>	-	-	382,615	-	-
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO URBANO					
<i>Recuperação de habitações</i>	-	-	-	242,257	-
<i>Construção moradias baixo custo</i>	-	-	-	436,062	780,224
<i>Urbanização de lotes e favelas</i>	-	-	-	690,432	515,000
<i>Subsídios mútuários BNH</i>	-	-	-	109,016	-
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO/PR					
<i>Recuperação de habitações</i>	-	-	148,891	82,367	-
<i>Urbanização de lotes e favelas</i>	-	-	-	-	183,800
TOTAL	1.286,990	3.834,731	1.430,271	1.560,134	14,790,229
APLICAÇÕES EM HABITAÇÃO COMO % DO TOTAL	10,5	25,2	9,0	9,4	6,7

FONTE: Silva, Beatriz Azevedo da. *Um estudo sobre as contribuições sociais.*

Rio de Janeiro, 1987. Dissertação de Mestrado, IEI-UFRJ

TABELA 3

ESTIMATIVA DA DISTRIBUIÇÃO RELATIVA DOS
SUBSÍDIOS AOS MUTUÁRIOS DO SFH POR
NÍVEL SALARIAL

Renda Máxima Mensal	%	Média anual Em 15 anos		Total	Por contrato	Por contrato	Total contratos	
		Total (milhões)	Por contrato				(em 1000)	%
Total	100,0	7.000	2.424	467	162	2.436	100,0	
5 ou menos SM	47,5	3.223	1.675	222	112	1.984	81,4	
Mais que 5 SM	52,5	3.677	8.140	245	543	452	18,6	

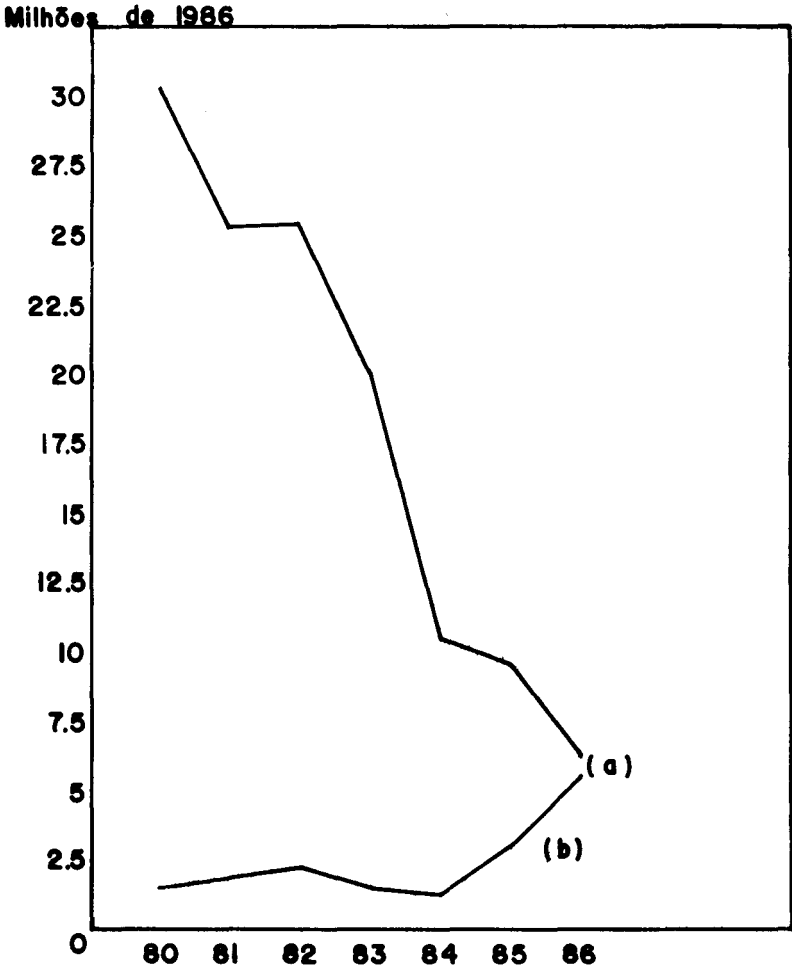
FONTE: IBRD. *Brazil: public spending on social programs: issues and options*. Washington, D.C., 1988. Annex 1, table 10. mimeogr

compensada com a elevação verificada na despesa com **recursos fiscais** que cresceu em mais de 500% entre 1980 e 1986. A queda referida foi também da ordem de 500%; no entanto o volume de **recursos de crédito** representava em 1980 cerca de 30 vezes aquele de origem fiscal (ver gráficos 4 e 5). A queda da despesa em habitação, na realidade, foi muito mais expressiva do que aquela verificada em outras áreas do gasto social. A despesa efetiva em saneamento, onde a origem dos recursos é a mesma, se reduziu à metade no período 1982-1984; recuperou em 1986 o nível de 1980. Em outras áreas do gasto social como alimentação e nutrição, educação e saúde pública se verificou franca expansão do dispêndio agregado⁸. Outros fatores, portanto, que parecem estar associados com a fragmentação institucional e paralisia decisória que passou a caracterizar a política de habitação, estão na base da redução do gasto verificado na área de habitação.

Com a crise econômica, os recursos geridos pelo BNH são afetados não só pela redução da captação líquida do FGTS, mas também pela queda da receita de juros e amortizações de empréstimos. O altíssimo nível de inadimplência dos mutuários de programas de habitação popular e fundamentalmente dos mutuários institucionais contribuíram fortemente para a crise do BNH. A erosão da base fiscal dos estados e municípios desatou um processo massivo de mobilização para a renegociação das suas dívidas com o BNH. Como resultado, o prazo médio dos empréstimos e refinanciamentos do banco duplicou entre 1982 e 1985, comprometendo, assim, a liquidez do sistema⁹.

GRÁFICO 4

GASTO FEDERAL EM HABITAÇÃO 1980-1986
Milhões de 1986



FONTE: VIANNA, Solon, Coord. *Conta consolidada dos gastos sociais*, Brasília, IPLAN, IPEA, 1987. mimeogr.

- (a) Recursos de crédito (principalmente FGTS)
- (b) Recursos fiscais (Orçamento Geral da União)

Por outro lado, a crise de caráter conjuntural que afeta as cadernetas de poupança tem forte impacto negativo sobre o FAHBRE. A crise das cadernetas, em 1985, acarretou uma redução dos recursos deste fundo, cuja arrecadação caiu 82,8% em relação a 1984. A participação relativa do mesmo nos recursos geridos pelo BNH se reduziu dramaticamente de 15,3% para 2,3% neste mesmo período ¹⁰.

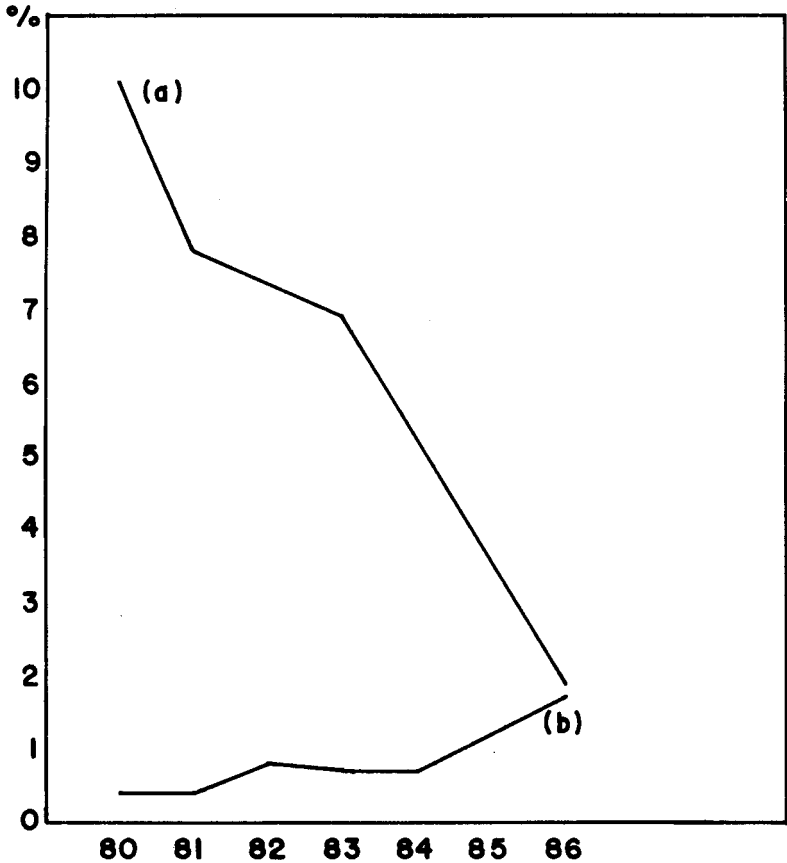
Em termos do *output* físico da política de habitação popular medida em termos de unidades financeiras, o impacto da crise é bastante evidente. O número de unidades financiadas sofreu uma queda de 900% no período 1982-1985 (ver Gráfico 1). Parece ter havido, a despeito da precariedade das informações que possam suportar a análise, uma expansão significativa de financiamentos de unidades construídas em sistema de mutirão, cujos recursos são de origem orçamentária.

Pode-se concluir, portanto, que a política de habitação popular praticada pelas COHABs encontra-se em forte crise, a qual está estreitamente associada com a crise fiscal do Estado brasileiro, em particular de suas instâncias estadual e municipal.

A crise econômica traz em seu bojo a elevação sem precedentes da dívida pública interna e forte desequilíbrio fiscal. Neste movimento três mecanismos se reforçam e se complementam mutuamente: a) a escalada da dívida externa e a reconversão da estrutura produtiva para o exterior; b) a escalada da inflação e a política de emissão de títulos públicos para enxugar a liquidez na economia e c) a elevação do componente financeiro das dívidas públicas, externa e interna ¹¹. A política praticada pelo governo face a esses desequilíbrios compreendem, *inter alia*, medidas de corte do gasto público nas empresas estatais e na administração direta e indireta. Dentre estas últimas, no período recente, se destacam as resoluções do Banco Central de nºs 1464, de 26/02/88, e 1469, de 21/03/88, que limitaram aos saldos existentes em 31/12/87 os empréstimos e repasses por instituições financeiras a empresas estatais e órgãos da administração direta e indireta. Estas decisões tiveram forte impacto nos programas de habitação popular à medida em que levaram à paralisação efetiva de vários programas em andamento e em vários planos e projetos elaborados em todo o país. Segundo a *Carta de Belo Horizonte*, expedida pelos secretários de Estado de habitação e presidentes de COHABs em 25/04/88, as resoluções implicaram um corte de 83% dos créditos contratados pelo conjunto dos governos estaduais. O quadro que se configura é, portanto, de um impasse para a política habitacional.

GRÁFICO 5

PARTICIPAÇÃO RELATIVA DA DESPESA EFETIVA EM HABITAÇÃO NO GASTO SOCIAL FEDERAL*



FONTE: VIANNA, Solon, Coord. *Conta consolidada dos gastos social*. Brasília, IPLAN/IPEA, 1987. mimeogr.

* Compreende as áreas de educação e cultura, assistência e previdência, saúde, alimentação e nutrição, trabalho, habitação e desenvolvimento urbano.

(a) recursos de crédito (FGTS, etc.)

(b) recursos fiscais (Orçamento Geral da União)

Estas resoluções das autoridades monetárias foram complementadas com medidas na esfera da política habitacional que assinalam mudanças históricas na sua trajetória. Com a Circular Normativa nº 58, de 13/04/88, da Caixa Econômica Federal, as COHABs são **destituídas** de seu papel de agentes promotores da política habitacional, cabendo-lhes tão só um papel subsidiário de órgãos de assessoria. A agentes privados – quais sejam, empresas construtoras – cabe agora a iniciativa na implantação de conjuntos. A implicação mais imediata desta inovação é que agora os custos de infra-estrutura são transferidos aos usuários, o que significa que o segmento social a ser atendido neste programa é de uma faixa de renda superior àqueles recentemente contemplados pelas COHABs. Numa perspectiva mais ampla, estas mudanças configuram a privatização da política habitacional para as faixas de renda média inferior, ou, mais do que isso, significa a “desintervenção” do Estado na esfera da habitação de baixa renda (mas não baixíssima renda, com menos de 3 salários mínimos), uma vez que este espaço não será ocupado pelos agentes privados. As COHABs, assim, viriam a assumir o papel tradicionalmente jogado pelos INOCOOPs, qual seja, de escritórios imobiliários de agentes privados que pretendem atuar na faixa média inferior do mercado de habitação.

4. FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL E PARALISIA DECISÓRIA

O quadro da política nacional de habitação traçado nas seções anteriores aponta, por um lado, para o esgotamento do padrão de financiamento desta política setorial associado a uma crise fiscal do Estado de caráter compreensivo e, por outro lado, para um processo acelerado de fragmentação institucional e paralisia decisória. O processo de reestruturação do formato institucional da política habitacional comandado pelo núcleo dirigente da Nova República, que leva à instituição do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente em março de 1985 e que culminou com a extinção do BNH em novembro de 1986, permaneceu inconcluso. Com a conseqüente transferência da gestão do FCVS ao Banco Central e da gestão do SBPE para o Conselho Monetário Nacional se estabelece um conflito interburocrático. Por outro lado, a absorção das funções do BNH pela Caixa Econômica Federal ensejou uma paralisia administrativa na gestão da política habitacional. A transferência da gestão do Fundo de Assistência à Liquidez (FAL) para o Banco Central num quadro de escalada de falências fraudulentas de agentes finan-

ceiros, na realidade, se constituiu no primeiro passo de ingerência do Banco Central no SFH. Há que se notar que o ajuste do SFH ao Plano Cruzado foi um processo complexo em que as diversas medidas parciais adotadas geravam fortes desequilíbrios de ordem contábil, os quais absorveram a atenção dos gestores da política habitacional¹².

Por outro lado, há que se referir que a arena decisória se ampliou notavelmente com a incorporação de outros atores sociais – burocráticos, dos movimentos sociais e de setores capitalistas. A fragmentação do processo decisório na estrutura interna do Estado foi apontada paradigmaticamente pelo presidente do BNH em exposição ao Conselho de Administração do banco: “*A viabilidade das metas governamentais no setor de habitação também está vinculada à rapidez com que possam ser definidas as regras de aplicações dos recursos ao mesmo destinados. Esta rapidez será tanto menor quanto mais diluída esteja a faculdade de regulamentação entre vários órgãos do Governo. É experiência universal que a complexidade dos processos decisórios – que se amplia com o número de agentes que neles intervêm – pode até produzir decisões mais sábias. Esta lentidão poderá aumentar, se nos mecanismos decisórios se procura incluir todos os interesses em conflito. Em outras palavras: quando se procura reproduzir, na esfera da administração executiva, os padrões de representatividade que as democracias modernas asseguram ao legislativo, transfere-se para aquela as características do último, que privilegiam a participação e o debate, mas não têm o mesmo compromisso com a velocidade das decisões*”¹³.

O que o discurso assinala efetivamente é a crise de governabilidade que afeta a gestão da política de habitação, que se funda na explosão de demandas setoriais num quadro onde o horizonte temporal do cálculo político e econômico dos agentes envolvidos se reduz devido às incertezas trazidas pela crise. Neste quadro, a gestão da crise, que é sobretudo de natureza financeira e que envolve instrumentos de curto prazo, promove ou exacerba a ascendência dos setores do aparelho de Estado na esfera financeira sobre as demais agências e instituições setoriais. Os conflitos em torno da gestão dos recursos das cadernetas de poupança pelo Banco Central fornece um exemplo paradigmático nesse sentido.

De forma semelhante, na esfera da habitação popular se verifica um conflito entre as instituições estaduais e municipais e a área fazendária da administração federal, cuja arbitragem, em última instância, está na esfera do executivo. As demandas lo-

cais são mediatizadas, por um lado, pelas articulações político-partidárias onde os políticos locais atuam como *brokers* de clientela difusa. No período recente, estas demandas se expressaram nas várias formas de associativismo e protesto urbano encontradas nos chamados novos movimentos sociais. As demandas que implicam mudanças substantivas de programas ou normas têm sido canalizadas notadamente por instituições da sociedade civil, em particular as de caráter corporativo, e também por instituições suprapartidárias que representam interesses das máquinas administrativas locais (estaduais e municipais). Este é o caso do Fórum Permanente dos Secretários de Habitação e da Associação Brasileira de COHABs (ABC) que aglutinaram as críticas ao impedimento ao acesso ao crédito pelos órgãos locais determinado pelo Conselho Monetário Nacional ¹⁴. Com efeito, a demanda fundamental (para não dizer exclusiva) da ABC, no amplo debate público sobre a reformulação do Sistema Financeiro da Habitação, foi no sentido da descentralização da política ¹⁵.

O padrão emergente que se desenha é o atendimento *ad hoc* às demandas locais, conforme alianças instáveis para objetivos de curto prazo do executivo federal, que envolvem tipicamente os executivos estaduais e municipais. Estes disputam espaços de poder na esfera de poder local – quadro que se desenha com mais nitidez com o fim das nomeações de governadores pelo poder central e a conseqüente autonomização dessa esfera no sistema político nacional ¹⁶. O formato extremamente centralizado das políticas públicas permitiu, por outro lado, uma conjunção de interesses entre executivos municipais, a burocracia central e grupos privados que atuam na “prestação de serviços” de intermediação. Este arranjo representa uma profissionalização do padrão clientelista tradicional, uma vez que nele se fundem a prestação de serviços técnicos especializados com a barganha política e intraburocrática de corte tipicamente clientelista. O caráter instável das alianças também se manifesta por uma descontinuidade administrativa e de normas legais – que são alteradas ao sabor de pressões corporativista – numa escala inédita na formação de políticas públicas no Brasil.

No que se refere à esfera da habitação, verifica-se na estrutura interna do Estado uma especialização funcional entre agências com um padrão tipicamente distributivista – como é o caso da SEAC, vinculada ao próprio executivo – e as agências preexistentes, onde aquelas se superpuseram a estas. Num quadro de crise de recursos, as agências locais parecem ter assumido um padrão reativo de intervenção onde suas ações se concentram

na gestão de conflitos emergentes. As ações que importam em menor ônus financeiro e alta visibilidade política – como aquelas de regularização fundiária – são as únicas que podem ser viabilizadas num contexto de alta mobilização social sinalizada na explosão de invasões urbanas.

NOTAS

(1) Cf. Melo, *Políticas públicas...*

(2) Cf. Fundação João Pinheiro

(3) Cf. Faria & Castro

(4) Segundo entrevistas com gerentes de projetos mutirões nas capitais nordestinas, realizadas em julho e agosto de 1983.

(5) C.F. Melo, *Modos de acesso...*

(6) No que se refere ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), no entanto, a legislação e a estrutura institucional brasileira seguem bastante de perto o modelo americano. Para uma perspectiva internacional comparada, ver Boleat.

(7) O recolhimento ao FAHBRE pelos agentes, no entanto, passou a ser voluntário e não compulsório a partir do "pacote habitacional" de janeiro de 1988.

(8) Cf. Resende. A recuperação nestas áreas se deveu, há que se notar, ao aumento extraordinário dos recursos de origem fiscal verificado a partir de 1985 – em virtude, entre outras coisas, do aumento dos benefícios previdenciários e das novas exigências introduzidas pela Emenda Calmon na área da educação. *Ibid.* Ver também Fagnani et alii.

(9) O prazo médio de empréstimos e refinanciamentos de mutuários e antigos agentes financeiros elevou-se, em 1985, para 364 meses (inclusive carência e retorno), contra 242, em 1984, e 194 nos anos de 1982 e 1983. Cf. Sistema Financeiro da Habitação, p.13.

(10) *Ibid.*, p.4.

(11) Cf. Afonso & Daim.

(12) Com efeito, a escala das distorções geradas é de grande magnitude. As perdas resultantes do critério de correção *pro rata* adotado pelo Decreto 92591/86, por exemplo, absorveu todo o patrimônio líquido acumulado pelo banco em seus 21 anos de existência e ainda gerou um passivo a descoberto equivalente a duas vezes esse patrimônio. O modelo operacional de arrecadação do FGTS também entrou em crise. A retenção de recursos do FGTS pela rede bancária por 39 dias perdeu seus atrativos durante o Plano Cruzado, e os bancos passaram a recusar as contas. Cf. Brasil. Leis, etc.

(13) Cf. Sistema Financeiro da Habitação..., *op. cit.*, p.17.

(14) Entre outras manifestações destes grupos: Carta de Belo Horizonte, de 25/04/88; Carta de Goiânia, de 31/07/87; Carta de São Paulo, de 02/03/85; ofício enviado por Adriano Murgel Branco, Presidente do Fórum Permanente dos Secretários Estaduais da Área de Habitação, ao Conselho Monetário Nacional, em 23/03/88; ofício enviado por Adriano Murgel Branco ao Exmo. Sr. Presidente da República, em 28/03/88.

(15) Cf. Comissão de Reformulação do SFH e a posição...As outras demandas específicas são tímidas: aumento dos *spreads* cobrados pelas COHABs e que são suas fontes de recursos; reformulação do seguro; adoção de programas integrados, etc. Dentre as propostas generalistas está a utilização de recursos a fundo perdido para habitação — o que, ao que parece, tem reforçado outras instituições locais em detrimento das próprias COHABs.

(16) Esta disputa foi expressa com clareza pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente: "Se o Ministério atende diretamente os municípios, isso causa protesto dos governadores. Se atende aos governadores, os prefeitos reclamam". Entrevista com Deni Schwartz. *Isto É*, São Paulo, 21 out. 1987, p.72.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J.R. & DAIM, Sulamis. *O setor público e as finanças públicas na América Latina: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro, UFRJ, IEI, 1987: (Texto para discussão, 139).

BOLEAT, Mark. *National housing finance systems: a comparative study*. London, Croom Helm, 1984.

BRASIL. Leis, etc. *Comissão de Reformulação do FGTS: Conclusões*. Exposição do Diretor Financeiro Assis Roberto de Souza à Presidência do Conselho de Administração do BNH, em 22/04/1986, mimeog.

COMISSÃO de Reformulação do SFH e a posição das COHABs. *Revista Brasileira de Habitação Popular*, 1 (3): 98-101, jul./set. 1985.

FAGNANI, Eduardo et alii. *Recessão e financiamento das políticas sociais*. São Paulo, FUNDAP, 1986. (Texto para discussão, 7).

FARIA, Vilmar & CASTRO, Maria H. Guimarães. *Política social e consolidação democrática no Brasil*. Trabalho apresentado no Seminário "O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática", Recife, Fundação Joaquim Nabuco, 18 a 20 de maio de 1988.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Avaliação do PROFILURB no Brasil*. Belo Horizonte, 1982.

MELO, Marcus André B.C.de. *Modos de acesso à terra urbana, a produção do ambiente construído e a formação de políticas públicas*. Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Mestrado em Desenvolvimento Urbano, 1988. (Texto para discussão, 3).

Políticas públicas e transição democrática; notas sobre o reformismo conservador na política social e de habitação, 1974-1984. Trabalho apresentado no XII Encontro Anual da ANPOCS, Águas de São Pedro, out. 1988.

RESENDE, Fernando. *A política social e a crise econômica*. Trabalho apresentado no Seminário sobre Ajuste Econômico e a Infância no Brasil, São Paulo, 25 e 26 abril de 1988. Mimeo.

SISTEMA Financeiro da Habitação: desempenho em 1985; situação, problemas e perspectivas em 1986. Rio de Janeiro, 1986. Exposição do Presidente do BNH ao Conselho de Administração, em 18/08/86. Mimeo.