

JOSÉ MIGUEL DA SILVA BATISTA

**FUNDO PÚBLICO E A POLÍTICA DE GASTOS HABITACIONAIS NA REGIÃO NORTE:
UMA ANÁLISE DOS RESULTADOS DOS PROGRAMAS HABITAR BRASIL E MORAR
MELHOR – 1996/2002.**

**BELÉM
2005**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

JOSÉ MIGUEL DA SILVA BATISTA

**FUNDO PÚBLICO E A POLÍTICA DE GASTOS HABITACIONAIS NA REGIÃO NORTE:
UMA ANÁLISE DOS RESULTADOS DOS PROGRAMAS HABITAR BRASIL E MORAR
MELHOR – 1996/2002.**

**Dissertação apresentada ao
Programa de Mestrado em
Economia da Universidade da
Amazônia como requisito
parcial para obtenção do grau
de Mestre em Economia.**

**Orientador: Prof. Dr. David
Ferreira Carvalho**

**BELÉM
2005**

JOSÉ MIGUEL DA SILVA BATISTA

**FUNDO PÚBLICO E A POLÍTICA DE GASTOS HABITACIONAIS NA REGIÃO NORTE:
UMA ANÁLISE DOS RESULTADOS DOS PROGRAMAS HABITAR BRASIL E MORAR
MELHOR – 1996/2002.**

**Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Economia da
Universidade da Amazônia como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Economia**

Belém, 03 de março de 2005

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. David Ferreira Carvalho
Universidade da Amazônia – UNAMA
Orientador

Prof. Dr. Saint-Clair C. da Trindade Jr.
Universidade da Amazônia – UNAMA

Prof. Dr. Gilberto de Miranda Rocha
Universidade Federal do Pará – UFPA

Prof. Dr. Fernando Antonio T. Mendes
Universidade da Amazônia - UNAMA

BELÉM
2005

À minha mãe Anita (*in memoriam*)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por todas as minhas vitórias. Em segundo lugar, agradeço aos meus pais, Anita da Silva Batista (em memória) e João Batista, pela criação, educação e carinho.

Agradeço à minha tia Elza e ao meu tio Wilson (em memória) por terem colaborado na minha formação.

Agradeço aos meus professores do Mestrado em Economia da UNAMA pelo conhecimento transmitido, especialmente ao prof. David Carvalho, pela digna orientação e colaboração para realização deste trabalho.

Agradeço aos colegas do mestrado, especialmente a Heriberto Pena e Pablo Bahia pela amizade e convivência, ao mesmo tempo séria, nas horas de estudo, e alegre, nas horas de descontração.

Agradeço à UNAMA pela coragem em implantar o Mestrado em Economia, de mais alta importância acadêmica para nossa região.

Agradeço a Caixa Econômica Federal, especialmente ao empregado Pedro Baptista, meu colega de trabalho, por facilitar-me o acesso aos dados, matéria-prima básica para esta pesquisa.

Por fim, agradeço à minha namorada Janaina pela paciência e compreensão em abdicar de minha companhia em minhas longas horas de estudo.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar a implementação das políticas públicas habitacionais na Região Norte quanto à eficiência, eficácia e efetividade, através da análise dos resultados dos programas Habitar Brasil e Morar Melhor, e suas contribuições para a redução do déficit de moradias da população de baixa renda nesta região, no período 1996 a 2002. Para alcançá-lo, mostra como se distribuem regionalmente os recursos públicos federais, oriundos do Orçamento Geral da União - OGU, destinados à produção de unidades habitacionais e melhoria das condições de habitabilidade das famílias brasileiras que ganham até três salários mínimos, nas quais se concentram 84% do déficit habitacional do País.

No desenvolvimento da pesquisa, observa-se o embate de forças entre os poderes Executivo e o Legislativo e entre grupos formados dentro desses poderes, no sentido de determinar o *quantum* de recursos orçamentários deve ser destinado para cada unidade da federação ou município. Tal embate transparece na análise comparativa entre os valores programados, autorizados e executados ao longo do período 1996 a 2002. Do lado do Executivo, o parâmetro utilizado na programação é o percentual de déficit habitacional por estado, mas posteriormente modificado na execução pelas limitações de caixa e por pressões dos grupos políticos de apoio ao governo. Do lado do Legislativo, o montante dos recursos autorizados depende da influência política de cada parlamentar ou de grupo deles. Desse modo, os limitados recursos destinados aos programas como Habitar Brasil e Morar Melhor são alocados de maneira iníqua, pois sofrem interferências políticas de toda ordem.

Verifica-se também que a população que ganha até três salários mínimos está à margem do mercado de habitação e, por este motivo, necessita de auxílio estatal para aquisição de moradia e melhoria de suas condições de habitabilidade. Por seu lado, Sistema Financeiro da Habitação - SFH, ao longo de sua existência, não foi capaz de atender a contento a população de baixa renda no que se refere à redução do déficit habitacional. Por esta razão, o Estado brasileiro deve constituir fundos públicos orçamentários destinados a subsidiá-la no todo ou em parte. E, como o Estado possui o mesmo dilema privado das necessidades ilimitadas para recursos escassos, faz-se mister a alocação de recursos com eficácia, eficiência e efetividade, fatores aferidos nesta pesquisa como base no estudo de caso dos projetos ligados aos programas Habitar Brasil e Morar Melhor no Pará, estado com maior déficit habitacional na região Norte.

Finalmente, com base na estimação de um modelo econométrico de demanda habitacional para as famílias de rendimento de até três salários mínimos, que leva em conta a inter-relação entre o déficit habitacional anual nessa faixa de renda, o valor do custo do imóvel a ela destinado, a sua renda média anual, a inflação anual no período de estimação e os valores orçados anualmente no OGU destinados à habitação popular, conclui-se que, sem a intervenção governamental, torna-se impossível resolver a questão do déficit habitacional brasileiro no curto prazo, devido a sua alta concentração na faixa populacional de baixa renda, de limitado poder aquisitivo.

ABSTRACT

This work aims to analyze the implementation of the public housing policies in the Northern region of Brazil as to efficiency and effectiveness by observing the results of the housing programs “Habitar Brasil” and “Morar Melhor” and their contribution to reduce the housing deficit for low income families in the period from 1996 to 2002. We will show how the public federal funds from the “Orçamento Geral da União” (Union General Budget) are distributed. These funds are designed for the construction of houses and to improve housing conditions of families with income up to three minimum wages which represent 84% of the housing deficit in the country.

During the research we observe the shock of opposing forces between the Executive and Legislative powers and their internal groups aiming to determine how much of the funds from the general budget should go to each state or city. This shock is clearly noticed in the comparative analysis between the values planned, authorized and executed in the period above mentioned. On the Executive side the parameter used in the program is based on the housing deficit per state, later on it is changed on the execution due to funds limitation and pressure from the government's political supporting groups. On the Legislative side the amount of funds authorized depends on the political influence of each representative or their groups. As a result the scarce funds designed for housing programs such as “Habitar Brasil” and “Morar Melhor” are allocated in unequal shares because of political interferences of all kinds.

It is also observed that families with income up to three minimum wages are out of the housing market and for this reason they need financial aid from the State to get a house or to improve their housing conditions. In its turn the “Sistema Financeiro de Habitação” as long as it has existed has never been able to help the low income population accordingly. That is why the Brazilian State should design public budget funds to finance houses for that population totally or partly. As the State faces the same problem, deprived of needs limited by scarce funds, it is crucial that the allocation of funds be done in an efficient and effective way. These factors are measured in the research based on cases related to the housing programs in the state of Pará which has the largest housing deficit in the Northern region.

Finally, based on the estimation of an econometric pattern of housing demand for low income families (up to three minimum wages), considering the co-relation between the annual housing deficit in this income group, the cost of the adequate house, the annual average income, the annual inflation in the period of estimation and the values planned annually in the budget of the Union designed for popular housing, we conclude that without the governmental intervention, it is impossible to solve the question of the Brazilian housing deficit in short term due to its high concentration in the low income population and their very low purchasing power.

SUMÁRIO

RESUMO.....	vi
ABSTRACT.....	vii
LISTA DE TABELAS	x
LISTA DE FIGURAS.....	xii
LISTA DE SIGLAS.....	xiii
INTRODUÇÃO	01
1 A ESTRUTURA E A AÇÃO DO ESTADO CAPITALISTA	08
Introdução	08
1.1 A gênese e a natureza do Estado: a evolução da Teoria do Estado.....	08
1.1.1 Os economistas e a concepção de Estado	08
1.1.2 As bases conceituais do Estado capitalista.....	13
1.1.3 Desdobramentos atuais da discussão sobre o Estado capitalista.....	17
1.2 O Estado e as políticas públicas	27
1.2.1 Os fundos públicos.....	38
1.2.2 Avaliação das políticas públicas.....	42
2 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS DO GOVERNO FEDERAL: A FCP E O SFH	47
Introdução	47
2.1 A política habitacional nos governos populistas: 1946-1964.....	47
2.2 O diagnóstico e a configuração do SFH.....	48
2.3 O funcionamento do SFH no período 1964-1985.....	51
2.4 A atuação dos governos pós-regime militar no setor habitacional: 1985-1994 ...	54
2.4.1 A Nova República.....	55
2.4.2 Os governos Collor e Itamar Franco	58
2.4.3 A atuação do governo Fernando Henrique Cardoso no setor Habitacional: 1995-1998	59
2.5 Programas destinados a combater o déficit habitacional das populações de renda até três salários mínimos mensais	62
3 O PROCESSO DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS NOS PROGRAMAS HABITAR BRASIL E MORAR MELHOR: 1996 - 2002	66
Introdução	66
3.1 Antecedentes: o cenário político, social e econômico dos anos 70, 80 e 90 do século XX.....	66

3.2 O programa Habitar Brasil: 1996-1999.....	71
3.2.1 Proposta orçamentária <i>versus</i> orçamento aprovado	75
3.2.2 Execução orçamentária <i>versus</i> orçamento aprovado	77
3.2.3 Execução orçamentária <i>versus</i> proposta orçamentária.....	78
3.3 O programa Morar Melhor: 2000-2002	79
3.3.1 Proposta orçamentária <i>versus</i> orçamento aprovado	87
3.3.2 Execução orçamentária <i>versus</i> orçamento aprovado	89
3.3.3 Execução orçamentária <i>versus</i> proposta orçamentária.....	90
3.4 Habitar Brasil e Morar Melhor: a questão da equidade regional na distribuição dos recursos.....	92
4 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS HABITAR BRASIL E MORAR MELHOR NA REGIÃO NORTE: O CASO DO PARÁ	101
Introdução	101
4.1 Habitar Brasil e Morar Melhor: eficiência, eficácia e efetividade	101
5 FINANCIAMENTO PÚBLICO DA DEMANDA HABITACIONAL DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA.....	112
Introdução	112
5.1 A demanda por habitação	112
5.2 Revisão da literatura dos modelos sobre demanda habitacional	113
5.3 O modelo econométrico de financiamento público da demanda habitacional da população de baixa renda	124
5.4 Estimação do modelo de regressão múltipla por MQO	127
5.5 Apresentação e análise dos resultados.....	128
5.6 Análise de resíduos.....	129
CONCLUSÃO	136
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	143
APÊNDICES	149

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Habitar Brasil / Morar Melhor: síntese da execução 1996/2002	63
Tabela 02 – Pró-Moradia: síntese da execução – 1996/2002	63
Tabela 03 – Habitar Brasil: repasses e nº de contratos anuais 1996/1999	72
Tabela 04 – Proposta orçamentária X Orçamento aprovado X Executado - 1997	73
Tabela 05 – Variações por regiões - 1997	73
Tabela 06 – Variações por estado da região Norte - 1997	73
Tabela 07 – Proposta orçamentária X Orçamento aprovado X Executado - 1998	74
Tabela 08 – Variações por regiões - 1998	74
Tabela 09 – Variações por estado da região Norte - 1998	74
Tabela 10 – Proposta orçamentária X Orçamento aprovado X Executado - 2000	84
Tabela 11 - Variações por regiões - 2000	84
Tabela 12 - Variações por estado da região Norte - 2000	85
Tabela 13 - Proposta orçamentária X Orçamento aprovado X Executado - 2001	85
Tabela 14 – Variações por regiões - 2001	85
Tabela 15 – Variações por estado da região Norte - 2001	86
Tabela 16 – Proposta orçamentária X Orçamento aprovado X Executado - 2002	86
Tabela 17 – Variações por regiões - 2002	86
Tabela 18 – Variações por estado da região Norte - 2002	87
Tabela 19 – Habitar Brasil – equidade regional no repasse de recursos	92
Tabela 20 – Habitar Brasil / Norte – equidade regional no repasse de recursos	93
Tabela 21 – Morar Melhor - equidade regional no repasse de recursos	94
Tabela 22 – Morar Melhor / Norte - equidade regional no repasse de recursos	95
Tabela 23 – Habitar Brasil / Morar Melhor – Pará: Situação das Obras/Serviços ...	102
Tabela 24 – Habitar Brasil / Morar Melhor – Pará: eficiência e eficácia	104
Tabela 25 – Habitar Brasil / Morar Melhor – Pará: Comparativo de eficiência e eficácia (%)	105
Tabela 26 – Habitar Brasil / Morar Melhor – Pará: Avaliação dos beneficiários	108
Tabela 27 – Habitar Brasil / Morar Melhor – Pará: Avaliação dos Técnicos Sociais da CEF	109
Tabela 28 – Habitar Brasil / Morar Melhor – Pará: Comparativo de efetividade (%)	109

Tabela 29 – Dados para estimar o financiamento público da demanda habitacional de moradias populares para a população de baixa renda / Região Norte: 1980 – 2002	127
Tabela 30 – Modelo estimado do financiamento público da demanda habitacional das famílias de baixa renda da Região Norte: 1980 / 2002.....	132
Tabela 31 – Matriz de correlação simples entre as variáveis da equação de financiamento público.....	134
Tabela 32 – Resumo dos resultados do teste de heterocedasticidade de White	135

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – SFH: unidades habitacionais financiadas 1964-2002.....	54
Figura 02 – Habitar Brasil: equidade regional no repasse de recursos	93
Figura 03 – Habitar Brasil / Norte – equidade no repasse de recursos	94
Figura 04 – Morar Melhor – equidade regional no repasse de recursos	94
Figura 05 – Morar Melhor / Norte – equidade no repasse de recursos	96
Figura 06 – Histograma da distribuição dos resíduos	130

LISTA DE SIGLAS

CEF – Caixa Econômica Federal
COHAB – Companhia Estadual de Habitação
BACEN – Banco Central do Brasil
BNH – Banco Nacional da Habitação
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCP – Fundação Casa Popular
FCVS – Fundo de Compensação de Variação Salarial
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FJP – Fundação João Pinheiro
GIDUR/BE – Gerência de Filial de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Belém
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA – Lei Orçamentária Anual
OGU – Orçamento Geral da União
PAIH – Plano de Ação Imediata de Habitação
PCCI – Programa Carta de Crédito Individual
PES – Plano de Equivalência Salarial
PIB – Produto Interno Bruto
PLO – Projeto de Lei Orçamentária
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEDU/PR – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República
SEPURB – Secretaria de Política Urbana (vinculada à SEDU/PR)
SFH – Sistema Financeiro da Habitação
SIAPF – Sistema de Acompanhamento de Programas de Fomento
TCU – Tribunal de Contas da União
UF – Unidade Federativa

INTRODUÇÃO

A Declaração Universal dos Direitos do Homem reconhece o direito à moradia adequada, como essencial para um padrão de vida digno. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 também incluiu a moradia entre os direitos sociais mínimos, prevendo a promoção de programas de habitação e saneamento básico pelas três esferas do governo.

Apesar do reconhecimento do caráter essencial da provisão da habitação e serviços urbanos adequados, para a inclusão social e combate à pobreza no país, as condições de moradia da população brasileira ainda são bastante precárias, sobretudo entre as camadas mais pobres da população. Além disso, ao contrário do esperado, a questão habitacional tem recebido pouca atenção nos meios acadêmicos, principalmente entre os economistas, e as informações disponíveis sobre o setor habitacional no Brasil, além de insuficientes, encontram-se ainda bastante dispersas.

Ao se fazer a análise das condições de moradia de uma região faz-se, ao mesmo tempo, a análise da qualidade de vida de sua população. Em sentido amplo, não é bastante mensurar somente a infra-estrutura das unidades habitacionais ou seu déficit em relação à demanda, mas torna-se necessário ir mais além, verificando-se as condições de habitabilidade oferecidas. Tais condições envolvem aspectos como saneamento, urbanismo, acesso a bens e serviços e políticas públicas voltadas para programas habitacionais. Daí a importância de associar-se a análise quantitativa a uma abordagem qualitativa da questão habitacional, levando-se em consideração a realidade local ou regional.

Nesta análise, não se deve deixar de avaliar os resultados da implementação de políticas e programas governamentais direcionados para o setor habitacional. A avaliação de políticas públicas é uma área de estudo ainda pouco explorada do ponto de vista conceitual e metodológico. Somem-se a isto as poucas experiências e a falta de tradição na avaliação sistemática de desempenho e resultado de instituições ou na implementação de políticas ou programas governamentais. Já os

métodos adotados, em geral, detêm-se na mensuração do impacto quantitativo, objetivo e de curto prazo das ações desenvolvidas. Por outro lado, a avaliação institucional e de políticas públicas torna-se mais relevante quando pode oferecer informações não somente sobre impactos, mas também sobre resultados ou consequências mais abrangentes e difusas das ações desenvolvidas. Neste sentido, a avaliação torna-se instrumento fundamental para a tomada de decisão e para o aperfeiçoamento ou reformulação das ações desenvolvidas.

A propósito, os Programas Habitar-Brasil e Morar Melhor, objetos de avaliação desta pesquisa, são programas advindos de políticas públicas voltadas para a área habitacional. O Habitar-Brasil foi instituído pelo Governo Federal em 1996, substituído em 2000 pelo Morar Melhor. O primeiro tinha como objetivo elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida, em localidades urbanas e rurais, promovendo intervenções em áreas degradadas ou de risco, ocupadas por subabitações – favelas, mocambos, palafitas e cortiços, entre outras – onde vivessem, predominantemente, famílias com renda mensal de até três salários mínimos e, prioritariamente, nos municípios integrantes do Programa Comunidade Solidária.

Eram participantes do Programa: o MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento, na qualidade de órgão Gestor Concedente, a Caixa Econômica Federal - CEF, na qualidade de Prestador de Serviços, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na qualidade de Proponentes e/ou de Agentes Executores e a comunidade envolvida, como beneficiários.

O Programa Morar Melhor foi instituído a partir do ano 2000, através da Portaria SEDU/PR nº 21, de 17/05/2000, e renovado com o Decreto nº 3.794, de 19/04/2001, e a Medida Provisória nº 2.146-2, de 05/06/2001. O Programa possui por objetivo a melhoria das condições de habitabilidade das famílias de baixa renda, assim consideradas aquelas com rendimento mensal de até três salários mínimos atendendo, preferencialmente as populações que habitam em áreas de risco (mocambos, favelas, palafitas) e participantes do programa federal Comunidade Solidária.

Os atores envolvidos no programa Morar Melhor são: a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano - SEDU/PR, atual Ministério das Cidades, como gestora/concedente, a Caixa Econômica Federal - CEF como prestadora de serviços, os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, através de seus

órgãos de administração direta e indireta, como proponente/agente executor, organizações não governamentais, como órgãos assessores e a comunidade beneficiária.

As fontes de recursos para o programa são originadas do OGU – Orçamento Geral da União, contrapartida dos estados, Distrito Federal e municípios e outras fontes que vierem a ser definidas.

A avaliação dos resultados alcançados pelos dois programas, aqui proposta, será útil para a mensuração, sobretudo, da eficiência, da eficácia e da efetividade na aplicação de fundos públicos orçamentários federais, em programas habitacionais para a população de baixa renda, assim considerada a parcela da população brasileira destituída de adequada capacidade de pagamento para financiar aquisição de moradia própria.

O espaço geográfico de abrangência do estudo é a Região Norte do Brasil e o período de tempo começa em 1996, ano em que foi instituído o primeiro destes programas, e termina no ano de 2002.

Em nosso entendimento, faz-se necessária pesquisa nesta área pela importância da oferta de moradias aos que vivem nos centros urbanos, pois as pessoas passam a maior parte do tempo consumindo serviços de habitação e estes gastos consomem elevada parcela de seus recursos financeiros, independentemente dos seus níveis de renda.

Por outro lado, a construção de moradias tem papel econômico importante, principalmente no caso de países em desenvolvimento, pois é uma atividade onde a ocupação de mão-de-obra pouco qualificada é considerável. A produção de moradias, em conjunto com a construção civil em geral, atua como grande ofertante de empregos ao grande contingente de migrantes (ofertantes de mão-de-obra não qualificada) que flui continuamente do meio rural para os centros urbanos nesses países.

A construção de moradias se utiliza ainda, na maioria dos casos, de fatores de produção oriundos do próprio país ou região em que se desenvolve, tendo, portanto, fortes efeitos a montante, beneficiando com isso um crescimento mais harmônico das regiões ou do país considerado.

A compreensão das inter-relações e dos fenômenos observados no setor habitacional é extremamente relevante, pois uma atuação mais racional – tanto do Estado como do empresariado -, que torne o processo de tomada de decisões mais

eficiente, teria um forte impacto sobre o bem-estar dos consumidores do bem habitação, além de maximizar os benefícios advindos da produção deste bem.

No contexto social, uma das necessidades básicas do ser humano é a moradia, bem que nem sempre está ao alcance dos cidadãos comuns, que, muitas vezes, não dispõem de rendimento suficiente para adquiri-lo. Como outro obstáculo, soma-se ao custo elevado a escassez de produção de novas unidades habitacionais para atender a crescente demanda. Especificamente, a população de baixa renda tem maiores dificuldades de acesso à moradia, resultado tanto da especulação imobiliária, quanto da dificuldade de acesso a linhas de financiamento existentes no mercado imobiliário e financeiro.

A política habitacional, por seu turno, apresenta-se hoje de forma fragmentada, aplicada de maneira desarticulada, não conseguindo, portanto, dar unicidade às ações – programas e projetos – com qualidade, eficiência e no volume necessário esperado pela sociedade. Desde a extinção do Banco Nacional da Habitação – BNH as atribuições de formulação e execução da política habitacional no Brasil têm sido pulverizadas entre diversos órgãos públicos, principalmente os federais. O arranjo institucional atual é complexo e desarticulado abrangendo o Conselho Monetário Nacional, o Banco Central do Brasil, o Ministério do Orçamento e Gestão, a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – SEDU/PR, atual Ministério das Cidades, as Instâncias Colegiadas Estaduais, a Caixa Econômica Federal, os estados e as prefeituras, as companhias estaduais e municipais, as cooperativas habitacionais e o Terceiro Setor.

Portanto, com base no que foi exposto até aqui, justifica-se a preocupação dos gestores, técnicos governamentais e pesquisadores com a avaliação de políticas, programas e projetos desenvolvidos na esfera pública, sendo esta a nossa intenção no presente estudo de caso.

A **relevância desta pesquisa** sobressai quando se constata que o imenso déficit habitacional brasileiro está concentrado nas camadas de população com menor renda, comprovando que, apesar destas pessoas terem sido sempre o alvo das políticas governamentais, de forma prática, não foram atendidas em suas necessidades de moradia. As famílias em situação de déficit habitacional possuem, em sua maioria, renda média mensal inferior a três salários mínimos. São 4,4 milhões de famílias, ou 83,2% do total urbano brasileiro estimado, grande parte delas residindo nas Regiões Sudeste e Nordeste. Essa concentração acontece

também nas Regiões Metropolitanas, onde 78% do déficit está ligado às famílias de mais baixa renda (CARNEIRO, VALPASSOS, 2003).

Considera-se relevante a avaliação dos programas Habitar Brasil e Morar Melhor, no que tange aos resultados alcançados na Região Norte, por serem estes programas dirigidos à população de baixa renda, à carência de estudos similares e, também, por se admitir que as políticas e programas habitacionais elaborados pelo governo central brasileiro desconsideram as particularidades regionais tais como poder aquisitivo da população, costumes locais, clima, matérias-primas e mão-de-obra disponíveis. Ademais, referidas políticas e programas se voltam mais para as necessidades quantitativas de habitações, deixando em plano secundário os aspectos qualitativos.

Particularmente, nestes últimos anos em que o Brasil apresenta baixo crescimento de seu Produto Interno Bruto (PIB) e alto índice de desemprego (ID), o estímulo governamental à produção de moradias se faz necessário em razão de seu expressivo poder alavancador de emprego e renda e impulsionador de outras atividades econômicas. De fato, este poder característico da indústria da construção civil justifica uma avaliação da ação governamental no estímulo à produção de moradias para a faixa da população onde se concentra o déficit habitacional brasileiro. Urge, portanto, conhecer as razões que impedem maior alocação de recursos públicos em um setor de reconhecido efeito multiplicador econômico e social como o da construção civil.

A perspectiva de contribuição e a importância que este trabalho poderá oferecer à academia também foram determinantes para a escolha do seu tema, somados, ainda, à motivação e à facilidade de seu desenvolvimento, advindos do vínculo profissional que temos com a instituição responsável pela implementação dos programas governamentais objetos deste estudo, a Caixa Econômica Federal.

A **questão a ser respondida**, neste estudo, é se as políticas públicas voltadas para a área habitacional, quando analisadas através dos resultados dos Programas Habitar Brasil e Morar Melhor, estão contribuindo positivamente para a redução do déficit de moradias da população de baixa renda na Região Norte. E, **em resposta**, partiu-se do pressuposto de que tais políticas não geram resultados satisfatórios, necessitando de uma maior intervenção estatal, por meio de maior alocação de recursos fiscais no Orçamento Geral da União - OGU, em programas habitacionais destinados ao segmento populacional de baixa renda, no qual,

majoritariamente, se concentra déficit habitacional da região Norte e do Brasil como um todo.

Como exemplo desta distorção, dos 4,5 milhões de unidades financiadas no período de 1964 a 1986, somente 1,5 milhão de unidades habitacionais (33,3%) construídas com recursos do Sistema Financeiro da Habitação – SFH foi destinado aos setores populares, sendo que os beneficiados pelos programas alternativos (com ganhos entre um e 3 salários mínimos) foram contemplados com apenas 250 mil unidades (AZEVEDO apud RIBEIRO e AZEVEDO, 1996). Além disso, a política habitacional brasileira caracterizou-se por uma redistribuição de recursos às avessas, pois se apoiou num sistema financeiro sustentado por capitais sub-remunerados, advindos de pequenos aplicadores em cadernetas de poupança e de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS pertencentes aos trabalhadores assalariados (RIBEIRO e AZEVEDO, 1996).

No caso da Região Norte, economicamente a mais pobre do país, torna-se imprescindível a participação estatal no sentido de eliminar ou reduzir sobremaneira a carência de moradias, através da implementação de políticas e programas públicos voltados para área habitacional, tendo como alvo principal a população de baixa renda, (famílias que ganham até três salários mínimos).

Em vista do desequilíbrio exemplificado, **o objetivo geral da pesquisa** será o de analisar a implementação das políticas públicas habitacionais na Região Norte quanto à eficiência, eficácia e efetividade, através da análise dos resultados dos programas Habitar-Brasil e Morar Melhor, e suas contribuições para a redução do déficit de moradias da população de baixa renda nesta região, no período 1996 a 2002.

Especificamente pretende-se:

- 1) A Identificar e analisar as causas do déficit habitacional da Região Norte, relacionando-o com o crescimento demográfico desta região, os gastos públicos, o custo das moradias e a renda da população.
- 2) Cotejar os gastos orçamentários federais em habitação na Região Norte com os gastos de mesma natureza e os déficits habitacionais das outras regiões do país.
- 3) Avaliar os resultados dos programas Habitar-Brasil e Morar Melhor quanto à eficiência, eficácia e efetividade na redução do déficit habitacional da população de baixa renda (com ganhos de até três salários mínimos) na Região Norte.

Para se atingir o fim proposto, **o trabalho está distribuído e organizado** sistematicamente em cinco capítulos, além desta introdução e da conclusão. No primeiro capítulo apresentamos a base teórica da pesquisa que aborda a Teoria do Estado em sua constituição e modo de ação, complementada por uma abordagem da formação dos fundos públicos e das diretrizes para a avaliação de políticas e programas governamentais. O segundo capítulo traça resumidamente um histórico das políticas habitacionais do governo federal desde o período getulista até o presente, destacando as fases da Fundação Casa Popular – FCP, da criação do Banco Nacional da Habitação – BNH e do Sistema Financeiro da Habitação – SFH. O terceiro capítulo aborda a equidade na distribuição dos recursos entre as diversas regiões do País, evidenciando o jogo de forças entre Executivo e Legislativo no processo de elaboração e execução do Orçamento Geral da União – OGU. O quarto capítulo mensura e analisa os resultados dos programas federais Habitar Brasil e Morar Melhor na região Norte, quanto a sua eficiência, eficácia e efetividade. O quinto capítulo apresenta um modelo econométrico em que se procura estimar a relação existente entre a carência habitacional das famílias de baixa renda na região Norte, o montante de recurso orçamentário destinado para a produção de moradias, o nível de renda e o custo de produção de moradias para essa faixa da população.

Na sua parte final, apresenta-se a conclusão do trabalho e as considerações finais, além de sugestões apresentadas como contribuição para a comunidade acadêmica, para os gestores da política habitacional e para a população em geral.

1 A ESTRUTURA E A AÇÃO DO ESTADO CAPITALISTA

Introdução

Para fundamentar a análise dos resultados das políticas públicas habitacionais na Região Norte, no que tange a eficiência, eficácia e efetividade social, optou-se por uma abordagem teórica do Estado que, simultaneamente, envolvesse os mecanismos institucionais centrais responsáveis pelo processo decisório relativo à produção e aprovação de uma política pública voltada para a redução da carência habitacional nessa região.

Nessa diretriz, iniciou-se a argumentação com a origem e a estruturação do Estado capitalista, através da perspectiva histórica de Marx e Engels e dos autores marxistas contemporâneos, agregando ainda a contribuição de importantes economistas, iniciada com Smith e finalizada com Keynes.

Logo após tratar-se da gênese e da estrutura estatal, verificou-se, com base na teoria formulada por Oszlak e O'Donnell, como o Estado atua na formulação, adoção, implementação e avaliação de políticas sociais.

Na sequência, tratou-se a questão dos recursos utilizados pelo Estado para sustentar suas ações referentes à implementação das políticas públicas por ele traçadas. Nesta subseção, apresentou-se o modo como são constituídos os fundos públicos.

Por último, abordou-se a questão da avaliação das políticas públicas, fase final do processo e subsequente à implementação.

1.1 A GÊNESE E A NATUREZA DO ESTADO: A EVOLUÇÃO DA TEORIA DO ESTADO

1.1.1 Os economistas e a concepção de Estado

Chama a atenção na formação atual dos economistas a pouca importância dada à questão do Estado. Os chamados economistas ortodoxos voltam-se mais para questões relativas à formação de preços e a otimização do nível microeconômico e ao crescimento, distribuição e gestão monetária em termos macroeconômicos. Outros trabalhos, considerados não-ortodoxos, enfrentam adicionalmente os problemas da dinâmica cíclica. Pode-se até afirmar que este desinteresse teórico sobre a questão do Estado na economia é acompanhado, de

forma concomitante, com a crescente preocupação sobre determinadas ações estatais, como maior ou menor intervencionismo, fazendo com que o debate, muitas vezes, caminhe para o campo ideológico.

Além de pobre, esse debate leva a um entendimento errôneo, na medida em que dá pouca relevância ao papel do Estado na reprodução das relações de produção capitalista, seja na fase concorrencial, seja na fase monopolista. A maior ou menor intervenção estatal liga-se fundamentalmente com a política do Estado ou, em outras palavras, com a ação estatal. Esta, embora relevante, ainda não implica atingir as estruturas fundamentais do Estado no capitalismo e, portanto, a algumas determinações básicas do próprio capitalismo.

Nada evidencia de que aqueles que se preocuparam prioritariamente com o estudo de questões econômicas dêem respostas satisfatórias sobre a natureza e a atuação do Estado no capitalismo. Acredita-se, contudo, que a contribuição de importantes economistas como Adam Smith, Jean-Baptiste Say, John Stuart Mill, Thomas Robert Malthus e John Maynard Keynes, que veremos a seguir, possa colaborar para a interpretação do papel a ser desempenhado pelo Estado.

Para Smith (1983), o processo de acumulação teria como obstáculo os próprios efeitos da concorrência por ele produzidos, como a redução da taxa de lucro, além de outros fatores como a extensão dos mercados e os institucionais, condicionantes da propensão a investir.

Dentre esses fatores institucionais está a ação do Estado, que por sua ótica não possui a mesma competência do indivíduo agindo consoante os mecanismos de mercado, com o objetivo de atingir uma maior produção da riqueza nacional. Ao Estado, não cabe, assim, qualquer papel como gestor da demanda efetiva ou de outras variáveis inerentes à política econômica. A ele cabe apenas proteger por meio dos gastos com defesa, através da força militar, a sociedade contra a invasão estrangeira, promover a justiça e manter instituições e obras públicas, cuja construção e manutenção não compensam a intervenção da atividade privada, norteadas pela ótica do lucro, mas que proporcionam muitas vantagens para a sociedade (SMITH, 1983).

Para Say (1983), o governo (Say não distingue Estado de governo) é um mau produtor. No entanto, ele pode beneficiar a produção privada através de um conjunto

de ações voltadas ao planejamento, execução e manutenção de bens e serviços que distinguem o consumo público e constituem-se nos principais objetos dos dispêndios públicos. Estes são: as despesas relativas à administração civil e judiciária; as militares; as relativas ao ensino público; as relativas às instituições de caridade; as relativas aos prédios e construções públicas.

De forma pouco sutil, Say (1983) expõe seu entendimento sobre o papel do Estado: na medida em que é colocada como uma exigência da natureza, ao Estado é confiado o papel de guardião da propriedade particular, essa instituição sacra que sustenta as relações capitalistas de produção e que, na concepção deste economista, estabelecem o limite da intervenção do Estado.

Para Mill (1981), o limite de ação do Estado faz fronteira com o espaço, no qual há o respeito à individualidade, traduzida na exaltação da liberdade de pensar, discutir e agir. No espaço onde é facultado ao indivíduo a descoberta de caminhos alternativos e os exercícios da diversidade e da criatividade. Onde o valor do indivíduo, potencializado pela possibilidade dessa prática, é que determinará o valor do Estado. E, ao ultrapassar essa fronteira, o Estado troca sua atividade pela dos indivíduos e submete-os indevidamente aos seus ditames.

E qual deve ser o papel do Estado dentro desse quadro de limitações? Para Mill, qualquer interferência do Estado só se justifica se for um estímulo aos predicados do indivíduo de ação, criação e prática plena da diversidade. Segundo Mill, o bom governo é aquele que fomenta instituições capazes de promover o avanço geral da sociedade, compreendendo aí a inteligência, a virtude, a atividade prática e a moral. Continuando, Mill argumenta que o único critério admissível para definir o que cabe ao Estado é a conveniência geral das ações públicas. Portanto, fica aí evidente, considerando o seu pensamento, que neste critério mantém-se válida a máxima da doutrina liberal privilegiando a soberania da liberdade individual. Nesse sentido, a intervenção legal a favor das crianças, a gestão sobre os contratos vitalícios, a atenção a negócios em que os indivíduos são representados por terceiros (sociedades anônimas) e a intervenção nos projetos de colonização e apoio a projetos científicos são algumas exceções aceitas por Mill a favor da ação estatal.

Para Malthus (1983), os meios considerados para equilibrar a produção à necessidade dos consumidores são três: a divisão da propriedade rural, o comércio

interno e externo e o consumo improdutivo. Mas, por detrás de todas essas ações para adequar a capacidade produtiva aos meios de distribuição está implicitamente prevista a ação do Estado, considerada como política do Estado, sem que se faça referência à sua estrutura. E, o caráter implícito dessa ação é característico da análise de Malthus que, embora considere a necessidade de intervenção de uma entidade reguladora, não fornece maiores esclarecimentos sobre ela, o que não surpreende, em vista de sua concepção liberal-ortodoxa sobre o Estado.

Segundo Szmrecsány, Malthus foi praticamente o único economista clássico a recomendar maior intervenção estatal na economia, com intuito de reduzir as taxas de desemprego por meio de obras públicas, o que posteriormente veio influenciar o pensamento de Keynes.

Ainda segundo Malthus, é dever dos governos evitar a guerra, quando possível; mas, em não sendo, é dever dos governos regular as despesas de maneira a produzir a menor flutuação possível da demanda. E o dever de evitar a guerra deve ser interpretado como o de evitar gastos.

Keynes (1971), por sua vez, estabelece claramente um espaço para ação do Estado na gestão da demanda efetiva, a fim de manter a atividade econômica entre os limites da depressão e do auge.

Por outro lado, Keynes apoiava a intervenção do Estado através da implementação de obras públicas, a fim de dinamizar o importante fator de demanda agregada, a demanda por investimento. Em sua Teoria Geral, em 1936, Keynes defende essa forma de intervenção estatal como instrumento indispensável de política econômica. Já em outras obras de sua autoria, continua a defender essa intervenção como meio de evitar flutuações da demanda.

O princípio geral da política keynesiana representa uma modificação profunda em relação à política tradicional, confiando ao Estado não somente a incumbência de assegurar determinados serviços, mas assegurar também um certo nível de renda nacional. Neste sentido, se a despesa pública é considerada como fator determinante do nível de renda e do emprego, então o Estado está automaticamente incluído nas forças economicamente decisivas que formam um sistema social (NAPOLEONI, 1979).

Evidentemente que Keynes avança, como economista, com relação à noção de Estado. Mas, faz-se necessário esclarecer esse tipo de avanço. A sua aceitação do caráter cíclico do capitalismo, do conflito entre oferta e demanda global, não se traduz em uma revisão crítica radical das possibilidades do capitalismo, muito menos em um compromisso seu com um debate sobre a natureza do Estado como instância de poder político catalizador da representação de interesses diversos. O espaço de reflexão escolhido por Keynes, inserido no plano das causas concretas que obstaculizam a evolução da produção capitalista, é revelador do caráter conservador da chamada “revolução keynesiana”, na medida em que esta não supera os limites de uma controvérsia sobre a lei de Say. E, em Keynes, o debate se restringe à política do Estado (ações estatais) como, por exemplo, a questão do intervencionismo em oposição ao não intervencionismo.

A análise empreendida por Keynes, diferente das análises clássica e neoclássica, ainda que considere a intervenção do Estado, o faz apresentando-o como um agente econômico independente, com a atribuição de arbitrar as tendências contrárias à estagnação e à inflação (BALIBAR, 1976). Ainda segundo Balibar, tanto análise keynesiana como a clássica e a neoclássica cerram as portas para a história econômica, no sentido de um processo de mudança do próprio sistema e também no sentido de fatos que apresentam tendências novas.

Nessa mesma linha crítica, Sweezy (1968) argumenta que Keynes nunca ultrapassou as limitações da análise imposta pelo método neoclássico, abordando a dimensão do econômico com a abstração do cenário histórico. Ainda segundo Sweezy, a teoria de Keynes rejeitou a lei de Say, mas nunca pôs em dúvida a tradição filosófica liberal. No máximo, Keynes mostrou que o capitalismo requer estímulos ao investimento, pois se deixado ao próprio destino, converge inevitavelmente para a estagnação.

As limitações da análise keynesiana deixa-a vulnerável à crítica dos (neo)liberais, pois estes, embora com uma abordagem que se limita à atuação do mercado, além de eliminar o caráter histórico do capitalismo e ocultar as relações de classes, são atentos às leis da economia. E a adesão de Keynes ao capitalismo não permite que sua análise aprofunde-se no conhecimento do modo de produção capitalista e no alcance estrutural e temporal do tratamento a ser dado à ruptura no equilíbrio. Com isso, quando o capitalismo com Estado intervencionista entra em

crise, a análise keynesiana torna-se vulnerável tanto à crítica marxista como à crítica (neo)liberal.

O resultado da análise das contribuições destes importantes economistas, com o objetivo de buscar fundamentos a fim de reconhecer a natureza e melhor refletir sobre o Estado capitalista não é alentador, apesar de ampliarem o conhecimento e estabelecerem uma importante referência. Por esta razão, torna-se mister avançar mais. E Isto significa verificar a obra de Marx, cuja análise, considerando o método que emprega, atinge parte da problemática referente ao Estado alojada nas entrelinhas das obras dos economistas.

Deve-se verificar, no entanto, que na obra de Marx o tema Estado não está sistematizado em uma forma que se possa considerar como uma teoria do Estado capitalista. Além disso, os autores marxistas não chegaram a um consenso sobre o que seria o Estado capitalista. Mas é perfeitamente possível, a partir do estudo das obras de Marx e Engels e dos autores marxistas, obter embasamento consistente a respeito do Estado capitalista a fim de fundamentar esta pesquisa.

1.1.2 As bases conceituais do Estado capitalista

Do conjunto das obras de Marx e de Engels podem ser formuladas algumas hipóteses que constituem, até hoje, consistentes pontos de partida para o debate acerca do Estado capitalista.

Na obra *“A origem da família, da propriedade privada e do Estado”*, Engels (1985) procurou demonstrar os mecanismos pelas quais uma sociedade antiga, gentílica, é substituída por outra em razão do choque entre as classes sociais recém-formadas, daí nascendo o Estado.

Engels (1985) também abordou o gradual desenvolvimento do poder público na passagem da constituição gentílica na antiga Grécia (organização de gens em fâtrias, tribos e confederações; conselhos, assembléias populares; conflitos dirimidos pela coletividade; economia doméstica comunista; terra como propriedade da tribo; igualdade e liberdade; cuidados para com os anciãos, enfermos e inválidos de guerra; ausência de força policial e cárceres; simplicidade administrativa) para uma cada vez mais complexa civilização.

Para Engels (1985) a riqueza passou a ser supervalorizada e as antigas instituições da gens foram pervertidas para justificar a acumulação de bens pelo roubo e pela violência. Dessa nova concepção de sociedade surgiu Estado para assegurar as novas riquezas individuais contra as tradições coletivas da sociedade gentílica, a propriedade privada e a legitimação de sua nova forma de aquisição e acumulação. Surgiu, da mesma forma, para perpetuar a nascente divisão da sociedade em classes e o direito da classe possuidora explorar a não-possuidora e o domínio da primeira sobre a segunda.

Assim ocorreu com o Estado antigo, que resultou da decomposição do sistema gentílico, impondo uma divisão territorial, criando uma força pública, cobrando impostos e contraindo dívidas, com a finalidade manter a supremacia dos senhores sobre os escravos. Ocorreu igualmente, para o Estado feudal como o guardião da propriedade dominial a favor da nobreza e para o Estado moderno ou Estado representativo, que é o instrumento utilizado pelo capital para explorar o trabalhador assalariado (ENGELS, 1985).

É, portanto, na antiga Atenas que se pode buscar a origem de um Estado organizado. Ali, os órgãos da constituição gentílica são em parte substituídos e transformados, dando lugar a novos órgãos e autoridades com reais poderes governamentais. Instituiu-se, por exemplo, uma força pública armada a serviços das referidas autoridades, a qual substituiu as forças populares organizadas para a autodefesa nas gens, fátrias e tribos.

Silva (1992), amparado na obra de Engels, destaca como elementos característicos da passagem da barbárie à civilização, decisivos para a constituição do Estado: 1) A domesticação e criação de animais, destacando e diferenciando as tribos pastoras do restante da massa de bárbaros: foi a primeira grande divisão do trabalho que proporcionou o trabalho excedente e as trocas mais regulares, o enriquecimento, a escravidão, a propriedade privada, o paternalismo e a monogamia; 2) A diversificação das atividades produtivas e a separação do artesanato da agricultura: foi a segunda grande divisão do trabalho que proporcionou o surgimento da produção para troca e do facilitador do comércio, a mercadoria-moeda (metais preciosos), o estabelecimento dos alicerces da monarquia e da nobreza hereditária e a progressiva substituição dos órgãos da constituição gentílica – populares – por órgãos de dominação e de opressão do povo; 3) O surgimento de uma classe que se ocupa só de troca de produtos e não da produção, os

comerciantes: foi a terceira grande divisão social do trabalho que proporcionou o surgimento do dinheiro-metal, a moeda cunhada, os empréstimos, os juros, a usura, a transmissão da terra por herança, a terra como mercadoria e a hipoteca.

Essa revolução nas relações econômicas e sociais criou necessidades e interesses estranhos e paradoxais à sociedade gentílica.

Nesse sentido, o Estado nasceu da necessidade de conter os antagonismos das classes que a sociedade se mostrou sem forças para conciliar e, em sua progressiva constituição (divisão territorial, força pública, impostos) como força de coesão da sociedade civilizada, vem caracterizar-se numa poderosa máquina de opressão de uma classe sobre a outra.

Segundo Bobbio (2003), Engels distingue-se pela interpretação exclusivamente econômica que dá sobre a formação do Estado. Neste sentido, lembra Rousseau, que vê a origem da sociedade civil no ato daquele que antes dos demais cercou seus terrenos e instituiu a propriedade privada. E, com esta, nasce a divisão do trabalho, com a divisão do trabalho a sociedade se divide em classes, na classe dos proprietários e dos despossuídos, com o surgimento das classes nasce o poder político, o Estado, cuja função essencial é assegurar o domínio de uma classe sobre a outra, recorrendo à força se necessário, e com isso impedir que a sociedade dividida em classes se transforme num estado de permanente anarquia.

Silva (1992), por sua vez, embasado na concepção de Engels e de Marx, conclui que o Estado é um produto da sociedade e não uma imposição externa àquela. Ele surge no momento em que a sociedade chega a determinado estágio de desenvolvimento, como uma imposição histórica de uma sociedade separada por antagonismos inconciliáveis.

De fato, os alicerces das análises de Marx e de Engels estão na exclusão do uso de dogmas e bases arbitrárias para a análise histórica como a religião e a teologia. Ao contrário, utilizam bases objetivas, as relações sociais e as condições materiais de existência dos seres humanos, tanto as que eles (os homens) já encontraram prontas como aquelas resultantes de suas próprias ações (MARX, ENGELS, 1989).

A produção própria do homem (modo de produzir) representa também um modo de vida, influenciando-o pelos efeitos do que ele produz e da maneira como produz. O que o homem é depende, portanto, das condições materiais da sua produção (MARX, ENGELS, 1989). Melhor explicando, produzir é também produzir

as próprias relações sociais, incluindo o Estado, em cujo interior se produz. Produzir é reproduzir e transformar as próprias relações. O processo capitalista de produção, visto globalmente ou como processo de reprodução, não produz somente mercadorias ou mais-valia, mas produz e reproduz o regime do capital, ou seja, de um lado reproduz o capitalista e de outro o trabalhador assalariado (MARX, 1975).

Estas formulações teóricas dão margem para uma abordagem totalmente nova das sociedades e, dessa maneira, o conceito de modo de produção adquire uma importância fundamental.

Para Sader (1993), a introdução do conceito de modo de produção leva a uma periodização irremediável da história, pois o reconhecimento das particularidades do modo de produção e, especificamente, do modo de produção capitalista, permite caracterizar a burguesia como classe e sendo obrigada a se organizar nacionalmente por meio do Estado. E este, por sua vez, adquire uma existência particular, ao lado da sociedade civil e fora dela, todavia como uma forma de organização necessária para garantir os interesses da burguesia.

No “Manifesto do Partido Comunista”, Marx e Engels fazem referência da relação entre a burguesia como classe dominante e a política de Estado (SAES, 1984). Ambos reconhecem o papel revolucionário da burguesia na extinção das relações feudais, patriarcais e idílicas até atingir o domínio político exclusivo no Estado representativo moderno.

Marx e Engels vêem o Estado representativo moderno como uma organização da burguesia como classe dominante.

Em obras posteriores, Marx e Engels fazem distinção entre poder político e estrutura (aparelho) do Estado, o que possibilitará mostrar como o poder político é exercido indiretamente, através de um aparato especializado, colocado acima da sociedade e a serviço da classe dominante. E, o aparelho do Estado realiza, sob uma forma transformada, a dominação política da classe dominante, mesmo que não esteja, de forma alguma, na origem dessa dominação política (BALIBAR, 1976).

Com estas idéias se redefine a importância dos debates. Dualidades como Lei de Say *versus* teoria de Malthus e mercado *versus* Estado ficam no campo dos embates ideológicos. A existência de produção e apropriação de mais-valia requer a constituição de proletário e burguês pelo Estado, em condições de sujeitos livres e iguais que contratam livremente no mercado. Também é necessário que o Estado

garanta, em nome dos direitos individuais, a separação entre a classe proletária e os meios de produção (MORAES, s.d.).

Nas análises de Marx, já verificamos a explicitação de elementos fundamentais para firmar a noção de “frações de classe”. A questão das frações burguesas é relevante para se analisar o papel ativo do Estado que, em sua estrutura, organiza o interesse conjunto da burguesia e, no que se refere à instância da política de Estado, implementa decisões que expressam interesses do bloco no poder, em geral priorizando interesses de uma fração de classe. Essa questão é também importante para detectar os embates que se verificam no interior da classe dominante, inclusive os travados entre os grupos estatistas e liberais (MORAES, s.d.).

Ao longo de sua análise sobre os embates de classes na França, Marx chega à conclusão que o Estado apresenta-se atuando inequivocamente em defesa das instituições e dos interesses presentes e futuros da classe que detém o real poder e o poder político, mesmo que este esteja fragmentado entre algumas frações de classe.

O enfraquecimento político da burguesia, com o advento da república representativa, não impede a exploração de outras classes pela classe burguesa e o desfrute pacífico da propriedade e demais instituições vitais para a sua dominação.

1.1.3 Desdobramentos atuais da discussão sobre o Estado capitalista

As idéias marxistas exercem ainda hoje grande influência nos estudos acerca da definição e execução de políticas públicas.

Numa perspectiva marxista, o Estado, como Engels o via, é uma organização política que surgiu a partir de determinadas condições histórico-sociais específicas, caracterizadas pelo surgimento da propriedade privada. É instrumento da classe dominante destinado a dar solução aos conflitos advindos da impossibilidade de todas as classes existentes na sociedade, concomitantemente, se apropriarem do poder político. O Estado é, portanto, um poder nascido da sociedade, mas posto acima dela e distanciando-se cada vez mais.

Desse modo, o Estado tem caráter de classe e a natureza dessa relação é dada pelas relações sociais de produção em cada formação econômico-social. Sua existência somente se justifica para reproduzir essas relações e representar os interesse dessas classes hegemônicas. No Estado capitalista, a burguesia e seus

diversos segmentos detêm o monopólio exclusivo sobre a dinâmica política estatal. Daí a explicação para que ele haja em função do capital, que determina, em última instância, o conteúdo das políticas públicas.

Mas, como o capital não é um objeto, mas uma relação social, os capitalistas destacam-se como agentes, cujos interesses dominam as políticas públicas. Para Marx e Engels (2003), o poder estatal moderno é apenas uma comissão que administra os negócios comuns da classe burguesa. Tal afirmativa significa que o Estado filtra as políticas danosas ao capital diretamente através da articulação dos capitalistas e organiza de maneira singular a dominação da classe burguesa (SAES, 1985). Em consequência da revolução burguesa na França, Marx e Engels modificaram sua concepção do Estado, inserindo o debate da autonomia da dimensão superestrutural nos processos político e histórico (MARX e ENGELS, 2003; MARX, s.d.; MARX, 1974).

Lênin, seguindo o caminho traçado por Marx e Engels, deu continuidade ao exame do Estado, destacando os pressupostos deixados por estes. Mas inova, ao acrescentar que o Estado continuaria sendo um instrumento de exploração de uma classe sobre a outra, mesmo com a retirada do poder das mãos da burguesia. A democracia universal precisaria ser demolida e não ampliada como sugerira Karl Kautsky (NASCIMENTO, 2003).

Como exposta anteriormente, a contribuição dos economistas clássicos e neoclássicos pode ser analisada de uma forma que apresenta o Estado como um elemento neutro, sem vínculos com o sistema econômico e vazio de conteúdo político. Desse modo, esses economistas enfatizaram os papéis normatizador e instrumentalizador estatais. Segundo eles, o Estado deve orientar os atores no sentido de uma utilização socialmente justa dos recursos e instrumentalizar o processo decisório para, dentro de um contexto de idoneidade, estabelecer critérios para garantir uma alocação ótima dos recursos e o máximo retorno social.

Esta concepção de Estado pode ser constatada desde Smith até Keynes, embora este último tenha avançado um pouco mais no tratamento teórico.

O Estado neutro, que caracteriza a teoria burguesa, não considera o juízo histórico da relação produção-reprodução-transformação das relações sociais. Quando o faz, destaca o caráter sócio-tecnológico, dando margem à utilização ideológica da teoria (HIRSCH, 1979).

Em oposição, um outro campo de reflexão é caracterizado pelas teorias que se embasam no método histórico na fundamentação de suas análises. Essas teorias se fundamentam nas idéias de Marx e Engels vistas anteriormente e que, embora não apresentem um grau de sistematização que levem à formulação de uma teoria sobre o Estado burguês, carregam os genes das principais alternativas de análise sobre o Estado capitalista na ótica marxista.

No roteiro para resgatar alguns aspectos do debate atual sobre o Estado capitalista, a seguir ver-se-á as concepções de alguns autores, que se dedicaram a este assunto.

No final dos anos 50, do século XX, houve uma retomada da questão do Estado na teoria marxista com a divulgação das idéias de Gramsci, que estabeleceu uma abordagem nova para esse tema. Para ele, o Estado deveria ser pensado a partir de um novo espaço e tempo. Isto é, haveria uma singularidade das sociedades desenvolvidas capitalistas no Ocidente, bem como isto corresponderia a um novo momento histórico não vivido por Lênin e pelos fundadores da *filosofia da práxis*. Neste sentido, esse pensador considera como causa do processo revolucionário mal sucedido na Itália e na Alemanha, no início do século passado, uma incompreensão dos marxistas com relação ao papel do Estado nessa nova conjuntura nacional e internacional e, conseqüentemente, da incapacidade de formular uma estratégia de *guerra de posição* em vez da superada *guerra de movimento*.

Segundo Gramsci (1984), era preciso examinar esse objeto à luz da hegemonia política e cultural. A relação passa agora pela correspondência entre dirigidos e dirigentes e não mais entre dominante e dominados. Existe, assim, um destaque no papel desempenhado pela *sociedade civil*, considerada como conjunto dos organismos ditos privados e fazendo parte do *Estado Ampliado*, cujo objetivo é garantir o consentimento ativo e passivo dos grupos subalternos. Mas não é somente isso, o Estado seria a somatória (relação de correspondência contraditória e de unidade) da sociedade civil (lugar do consenso) com a sociedade política. Esta destinada à dominação propriamente dita e lugar de força por excelência.

Para Carnoy (1986), o Estado, na concepção gramsciana, é o referencial para se compreender a aceitação da sociedade dividida em classes pelas classes subalternas. Marx, Engels e Lênin atribuíram essa aceitação a uma “falsa consciência”, com origem e evolução nas relações e na natureza do modo de produção capitalista. Mas, para Gramsci, essa aceitação advém da “hegemonia” da

classe capitalista (pelo domínio das normas e dos valores dessa classe), e o Estado, na condição de aparato ideológico, contribui para legitimar essa hegemonia capitalista, sendo, portanto, parte dela. Na formação de um consenso para o desenvolvimento capitalista, cabe aos intelectuais a função legitimadora intra e extra Estado. Dessa maneira, a crise da expansão capitalista é hegemônica e não econômica. É no momento que o “consenso” subjacente ao desenvolvimento do sistema capitalista começa a ruir que a sociedade pode se transformar. A política revolucionária é, nesse sentido, a luta contra a hegemonia, incluindo o desenvolvimento, como parte dessa luta, de uma “contra-hegemonia”, baseada nos valores e cultura da classe operária.

Em seus estudos, Althusser se propõe a avançar sobre a obra de Marx e Engels no que se refere à construção de uma Teoria do Estado. Ao assimilar as idéias de Gramsci, Althusser incorpora a temática do Estado como aparelho ideológico e não somente como aparelho repressor.

Althusser (1985) dissemina pela primeira vez a idéia de não haver separação entre ideologia, enquanto dimensão do Estado, e as relações materiais dentro de uma sociedade. Para ele, a ideologia tem uma existência concreta, material. Além disso, a prática ideológica permite a reprodução de um determinado modo de produção através da aceitação como natural da divisão do trabalho. Desse modo, o aparato ideológico sujeita os indivíduos no *lugar da produção*, mantendo-os nos limites impostos pela necessidade da reprodução da produção. A tese central de Althusser é a que vê o Estado composto de uma dimensão política, ideológica e econômica, cuja reprodução é imprescindível para a reprodução das condições econômicas. São os resultados dessas relações ideológicas na produção que sedimenta as relações entre a estrutura e a superestrutura, não discutidas por Marx e Engels.

No cotidiano das instituições, observa-se a reprodução dessas práticas ideológicas, que resulta em sujeição dos agentes sociais. Essa descoberta de Althusser muda a direção na discussão da Teoria Geral do Estado no marxismo quando alia o abstrato ao concreto. Isso permite colocar o Estado no conjunto da reprodução social e dentro desta o papel desempenhado por este na reprodução das forças produtivas.

Nesta concepção, a força de trabalho deixa de ser medida não só pela quantidade, mas também pela qualidade. Qualifica-se esta mediante os cursos de

formação da classe trabalhadora. Mas para essa finalidade, é preciso existir uma instituição central que ofereça os conhecimentos (que são ideológicos) para a formação de habilidades necessárias para cada ofício em particular. E a escola, enquanto aparelho ideológico, é a instituição que fornece as condições necessárias para a reprodução da força de trabalho, o que pressupõe, concomitantemente, a reprodução das condições econômicas e da reprodução social. E esta reprodução qualitativa da mão-de-obra tende a dar-se cada vez mais longe do local de trabalho, fora do local de produção, através do sistema escolar capitalista e de outras instâncias e instituições.

Para Poulantzas (1978), que parte deste ponto da discussão, o problema é o da autonomia, ou seja, da posição dos grupos sociais (frações de classe e classes) frente ao Estado. E a explicação está contida nas ações do Estado e na forma como ele exerce as suas funções na plenitude dos níveis e instâncias da sociedade, com o intuito de realizar a dominação de classe. Para isto, ele cumpriria uma dupla função: a primeira, de isolar os indivíduos no processo produtivo, tornando-os trabalhadores independentes/dependentes, dada a divisão do trabalho na indústria moderna e, a segunda, de organizar esses indivíduos, unindo-os como cidadãos na esfera política, criando o Estado-Nação que se contrapõe a um outro coletivo definido como classe social, o Povo-Nação.

O Estado, em sua função de coesão, apresenta-se como representante da unidade política do “povo-nação”, incorporando outras classes além da dominante. Essa incorporação é a única garantia de que os interesses das classes dominantes sejam apresentados como interesse geral do povo-nação. Os limites da ampliação do Estado não podem ser buscados na oposição do indivíduo-privado ao Estado, mas no processo de produção e de luta de classes, bem como na própria estrutura do Estado que, por meio do jogo institucional, viabiliza a participação das classes em seus aparelhos. O Estado concentra, em seu seio, e de modo específico, não apenas a relação de forças entre as frações do bloco no poder, mas igualmente a relação de forças entre este e as classes dominadas (POULANTZAS, 1978).

Para Silva (2003), esta última relação não é de exterioridade, pois a concretização das relações de forças entre as classes dá-se na esfera política e atravessa os aparelhos do Estado, configurando o papel de cada ramo, ou aparelho, nas relações de dominação e de reprodução do sistema capitalista. Porém, também não significa que seja “permitida” a participação das classes populares nos

aparelhos de Estado, posto que isso afetaria a unidade do poder de Estado das classes dominantes. Da mesma maneira, colocaria em risco a representação do Estado como encarnação da unidade do povo-nação, o que é, aliás, a condição ideológica necessária para que se mantenha como organizador da dominação política das classes dominantes.

Segundo Poulantzas (1981), em uma relação de “dominação-subordinação”, reproduzida pelos mecanismos internos dos aparelhos de Estado, as classes populares participam do Estado de modo específico, “sob a forma de focos de oposição ao poder das classes dominantes”. No entanto, faz-se mister destacar que essa participação popular não resulta em mudanças no caráter do Estado (SILVA, 2003).

Por este raciocínio, estaria aberta a possibilidade do Estado desenvolver políticas racionalizadoras e legitimadoras que não contrariassem os interesses do capital. Para Poulantzas (1981) o capital não é uno, mas fragmentado em frações associadas aos tipos de atividades produtivas e financeiras: capitais agrário, financeiro, industrial e comercial. A articulação contraditória dessas frações garantiria a autonomia relativa do Estado no desenvolvimento de políticas, mesmo que sob a hegemonia de uma das frações.

Como autonomia relativa do Estado, temos que este não pertence a um ou outro grupo monopolista, que não tende a ser seu objeto comum, pois o Estado não é uma coisa, mas uma relação ou, pra ser mais exato, é a condensação de uma relação de força. A autonomia relativa do Estado deve ser entendida como a relação entre Estado, de um lado, e o capital monopolista mais o conjunto da burguesia, de outro, relação esta que se apresenta sempre em termos de representação e de organização política de classe (POULANTAZAS, 1981).

Por outro lado, Poulantzas introduz a noção de Bloco no Poder para as frações de capital que controlam a política de Estado. E é dos diferentes e contraditórios interesses dessas frações que advêm a racionalidade do Estado. Isso constituiria uma alternativa de ação para o próprio Estado, uma autonomia diante dos distintos interesses em disputa. Mas asseguraria, nas ações estatais, a reprodução das relações de produção da sociedade capitalista.

Nessa concepção, o Estado é sempre o agente unificador político do bloco no poder e organizador político da hegemonia do capital monopolista no cerne do bloco do poder, composto de vários fragmentos de classe burgueses e contendo

contradições internas. O Estado se incumbe, primordialmente, dos interesses da fração hegemônica do capital monopolista, na medida em que ela detém o comando do bloco no poder, e em que seus interesses se apresentam como interesse político do conjunto do capital frente ao das classes dominadas (POULANTZAS, 1981).

Mais adiante, Poulantzas tornaria mais refinada sua concepção, considerando o Estado como um aglutinador das relações de forças existentes na sociedade ou um espaço no qual as frações hegemônicas disputariam a curto prazo os seus interesses e a longo prazo os interesses da classe a qual pertencem, adquirindo autonomia diante dos interesses particulares em jogo. Isso levaria as diversas agências do Estado a se comportarem de forma contraditória em relação aos interesses das frações de classe. Mesmo assim, as classes e suas frações controlariam as definições das políticas estatais, impedindo quaisquer alternativas das classes dominadas ascenderem ao poder.

Concomitante às discussões sobre o Estado, ocorridas na França, os alemães também discutiam-no, tentando acompanhar as transformações ocorridas nas sociedades capitalistas, da mesma forma que, no começo do Século XX, o fizeram os membros da Escola de Frankfurt.

Entretanto, a Escola derivacionista alemã, notadamente com Hirsch, partiu de uma perspectiva diferente daquela considerada por Claus Offe sobre o capitalismo monopolista. Se Offe (1984) via o Estado como um administrador das crises do sistema capitalista, preocupado com o processo de acumulação e legitimação da autoridade estatal, os derivacionistas deram destaque à contradição da acumulação capitalista e questionaram, de forma veemente, se a esfera política pode ou não ser autônoma em relação à esfera econômica.

O ponto de vista político de Claus Offe sobre o Estado se baseia amplamente nas teorias da burocracia de Max Weber. Offe defende a tese de que o Estado capitalista é independente de qualquer controle sistemático da classe capitalista, seja de forma direta ou na forma estrutural, mas, no seu entendimento, a burocracia de Estado representa, de qualquer maneira, os interesses dos capitalistas, pois ele é dependente da acumulação de capital para continuar existindo como Estado. Ao mesmo tempo, no entanto, o Estado deve ser um ente legítimo, pois deve servir de intermediário das demandas dos trabalhadores, no seio da reprodução e acumulação capitalista. A política e as contradições do desenvolvimento capitalista ocorrem fundamentalmente no interior do Estado. O Estado, para Offe, é um sujeito

político, pois é ele que organiza a acumulação do capital e é no seu interior, ao mesmo tempo, onde ocorrem as principais crises do capitalismo avançado (CARNOY, 1986).

Para a escola derivacionista, a compreensão do Estado dar-se-á a partir da compreensão do processo de acumulação capitalista. Com isso, a atenção da análise sobre o papel do Estado se desloca para a esfera econômica. A partir desta visão derivam-se as funções do Estado capitalista. Dessa forma, o Estado deixa de ter sua função ideológica e repressiva, que passa a ser derivada também do processo de produção. Hirsch (1977) defende o ponto de vista que as atividades do Estado estão limitadas pelas contradições do processo imediato da produção e acumulação capitalista representada pela tendência decrescente da taxa de lucros. Esta tendência constitui, enquanto lei central da acumulação capitalista, a origem para uma teoria do movimento de classes e, portanto, dos processos políticos no cerne do aparelho de dominação da classe burguesa. Hirsch argumenta, ainda, que a forma singular do Estado burguês não deriva da necessidade de se estabelecerem os interesses gerais do capital, numa sociedade caracterizada pela concorrência entre capitais, mas da necessidade de retirar as relações de força de processos imediatos da produção (CARNOY, 1986).

Portanto, a visão derivacionista alemã, representada pelo trabalho de Hirsch, deduz a forma e a função do Estado do processo de acumulação do capital. *Strictu sensu*, a tendência de queda da taxa de lucro exige que a classe capitalista organize um Estado que neutralize essa tendência através de gastos estatais em infraestrutura física e financeira e em investimento em recursos humanos. Mesmo consideradas parcialmente como resultantes diretas do conflito de classes, as crises de acumulação do capital são mais aspectos “inerentemente lógicos” do desenvolvimento capitalista concorrencial. Isto permite analisar a função histórica do Estado capitalista nos termos dessa lógica. Por outro lado, a política, na concepção derivacionista, é também reduzida aos esforços da classe capitalista para usar o Estado como elemento neutralizador da crise capitalista (CARNOY, 1986).

O debate atual sobre a extinção do Estado intervencionista destaca o papel exercido pela burocracia e a sua relação com os políticos, como agente de destaque no processo decisório.

A busca das interações entre as agências estatais e os aspectos organizacionais e institucionais da dinâmica política, mormente das

microracionalidades contidas em outros atores distintos de capitalistas e trabalhadores, atores principais na explicação das ações do Estado, exige o delineamento, ainda que não aprofundado - mas sem perda de qualidade conceitual – das contribuições referentes à questão do Estado e outros atores, pois nesta perspectiva são evidenciados os mais importantes estudos sobre instituições no Brasil.

Se a abordagem passada dava ênfase para as externalidades do Estado e para as estruturas, a abordagem weberiana destaca as particularidades da ação estatal e para a ação dos agentes públicos e privados, com o intuito de compreender o Estado além das grandes dicotomias nas quais este se contrapunha dualmente à sociedade, ao mercado ou ao domínio privado. Contrariamente a esse dualismo, existem situações intermediárias advindas de uma multiplicidade de arenas e atores que interagem entre si, a exemplo da burocracia executiva, abordada por Max Weber.

Foi Weber (1979) que estabeleceu as bases conceituais com a formação do tipo-ideal, recurso metodológico usado para dar explicação sobre as propriedades dos fenômenos, entre os quais a compreensão da burocracia, sobretudo no que diz respeito à sua interação com o Parlamento em sua condição de instituição política. Seus estudos esclarecem sobre o pensamento científico e político da atualidade. Eles abrangem questões epistemológicas, passando pelo estudo do capitalismo, da religião e da burocratização das sociedades modernas. E, com razoável sucesso, Weber abordou a burocracia no terreno da dominação racional-legal, um dos três tipos de dominação analisados.

Para Weber a burocracia domina a empresa capitalista, a Igreja, os partidos políticos até chegar ao Estado. Ela é uma categoria central para a compreensão e análise do estado Moderno. Além disso, a burocracia é um tipo de administração pública onde as decisões, o “verdadeiro poder”, estão concentradas na máquina administrativa formada por um conjunto de funcionários civis e militares.

Nascida com o surgimento do Estado moderno, a burocracia tornou-se imprescindível para atingir objetivos políticos através da organização coletiva das tarefas. Baseia-se na hierarquização delas, compartimentalização vertical, o controle da informação e, sobretudo, em razão do tipo de atividades que realizam os agentes, desenvolvem interesses próprios. Advém daí o grau de autonomia adquirido pela burocracia.

Com relação aos funcionários, estes são recrutados pelos critérios da capacidade intelectual e da competência, que são exigências necessárias para lidar com os assuntos próprios da função a ser exercida. A disciplina é a condição para o sucesso na execução das tarefas. Do ponto de vista estritamente político, são capazes de mobilizar recursos e apoios com a finalidade de defesa de seus próprios interesses. Afirma Weber (1979), que, em um Estado moderno, o verdadeiro poder não se encontra nas prelações parlamentares nem nas falas dos monarcas, mas no cotidiano da máquina administrativa e, necessária e inevitavelmente, nas mãos do funcionalismo civil e militar. E é do seu escritório que o moderno oficial graduado comanda até as batalhas.

Weber preocupou-se também com ampliação do poder da burocracia, consequência inevitável da racionalização das tarefas do Estado. Esse poder advém do “segredo profissional”. Quanto às relações entre a burocracia e o Parlamento, na visão de Weber, este é o órgão representativo governado por meios burocráticos. Contudo, o importante é impedir que a burocracia ganhe proeminência no jogo político, ou seja, que o transforme em *governo burocrático*.

Segundo Cohn (1993), a Weber não interessa o fim da burocracia. Este intérprete da obra de Weber reconhece que a burocracia é fundamental para o governo nas sociedades modernas. Entretanto, alerta para a possibilidade dela controlar o jogo político. Weber (1979), na busca de soluções para esse problema, que o tinha como decisivo, exhibe a particularidade da sua concepção de construção institucional. Nela, a dimensão central da luta assume a forma da competição, como contrapartida política à concorrência econômica. O modelo weberiano de relações entre os centros de poder na sociedade não é de equilíbrio estático, mas de confronto dinâmico.

Neste sentido, tem-se que a maioria dos trabalhos sobre políticas públicas, influenciadas por essa abordagem, se exime em relacionar interesses e comportamentos dos atores com a questão normativa da democracia. Sua força tem sido enfatizar a pertinência das instituições para o entendimento dos processos sociais, assim como enfatizar o campo, no qual os atores políticos e seus interesses são estrangidos em suas estratégias de ação.

Por fim, Weber (1979) considera o Estado como uma comunidade humana que aspira, com sucesso, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território. Esta definição compreende o Estado num sentido geral, mas

não explica a forma pela qual opera na sua forma de funcionamento interno, isto é, suas regras e agências definidoras das políticas.

Considerando o exposto até aqui sobre a evolução da teoria do Estado, pode-se concluir que, ao representar a unidade, o interesses coletivo, o Estado capitalista, pela sua própria estrutura, permite a realização de interesses econômicos das classes dominadas e que parecem, a curto prazo, contrários aos interesses da classe dominante, mas que não a contrariam politicamente.

Este fenômeno é garantido pela autonomia relativa existente entre o político e o econômico, que se verifica no Estado capitalista não como um instrumento de classe, mas por ser ele um Estado de uma sociedade dividida em classes. E, a garantia da realização dos interesses das classes dominadas é consequência de sua luta política. Esta, de acordo com a relação de forças, possibilita o surgimento de uma política social, que pode eventualmente contrariar os interesses econômicos da classe ou frações de classes dominantes, sem, no entanto, ameaçar seu poder político.

Isso explica, em parte, a intervenção do Estado na implementação de programas habitacionais para a população de baixa renda como o Habitar Brasil e o Morar Melhor, que em uma primeira análise vêm atender aos interesses dessa camada da população sem ameaçar os interesses políticos da classe dominante. Ao contrário, essa intervenção colabora para a permanência da hegemonia da classe dominante e dá conta das contradições existentes no decorrer da intervenção do sistema político sobre o econômico.

1.2 O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A discussão sobre a função do Estado na área social inclui-se em uma polêmica mais abrangente sobre a sua função global. Por certo tempo, muito recentemente, pensou-se no Estado como instituição de planificação integral do desenvolvimento, responsável pelas funções executivas. Concretamente, esta visão mostrou-se equivocada em sua própria concepção, ao subestimar ou marginalizar a sociedade civil em suas múltiplas expressões, e na implementação efetiva, cuja máquina revelou sérias ineficiências, além da gestão centralizadora que se mostrou rígida e muito distante das exigências do mundo real (KLIKSBERG, 1998).

Contrariamente, ainda no entendimento de Kliksberg (1998), para os que pregavam um “Estado mínimo”, as suas funções deveriam ser a menores possíveis

e deveria deixar o desenvolvimento entregue ao mercado. O Estado seria um estorvo para a dinâmica a ser impulsionada. Enfatizou-se a existência de uma antinomia entre o Estado e o mercado. Finalizou-se um ativo processo de “demolição” do Estado nos países em desenvolvimento. Foram suprimidas muitas de suas funções. Tratou-se, em muitos casos, de privatizar e eliminar funções, no mais curto prazo, mesmo com a consciência de que essas ações podiam ter sido implementadas de um modo mais eficiente para o país e de que as supostas capacidades reguladoras públicas, necessárias para a etapa subsequente, eram muito fracas ou quase inexistentes. Similarmente ao caso do Estado centralizado, neste enfoque está implícito uma subestimação das capacidades produtivas e de aproximação a outras expressões da sociedade civil, que não fossem nem o Estado e nem o mercado como a amplíssima gama de estruturas criadas pela comunidade para cumprir funções essenciais para ela.

A experiência histórica tem demonstrado que essa polarização não levava às soluções almejadas. Para Dornbusch *apud* Kliksberg (1998), os Estados Unidos já avançaram em relação aos outros países. Lá, verificou-se que a competição excessiva, a desregulamentação descuidada e a não intervenção estatal não resultaram nos benefícios esperados. Assim, o Estado já se faz presente. No futuro, ainda segundo Dornbusch, os americanos olharão o passado e verão um período de reconstrução centrado numa cabal concepção de Estado, na correta classe de cooperação entre o governo e o empresariado e na necessidade de que o governo atue de forma efetiva na busca de soluções aos problemas da coordenação e exploração dos fatores externos.

Mas, para melhor compreensão das funções que tanto o Estado como outros atores privados podem desempenhar na sociedade latino-americana e, particularmente, na sociedade brasileira, naquela inserida, seguiremos o arcabouço teórico construído por Oszlak e O'Donnell (1976). Estes autores propõem o estudo de políticas estatais e de seus impactos como uma promissora maneira de contribuir para o conhecimento do Estado latino-americano. Para eles, as políticas estatais permitem uma visão do Estado em ação, desagregado e descongelado como estrutura global e colocado em um processo social em que se entrecruza completamente com outras forças sociais.

Oszlak e O'Donnell (1976) entendem que o estudo de políticas estatais desagrega e dinamiza o Estado e atores (classes, frações de classes, organizações,

grupos e, eventualmente, indivíduos) que em outros enfoques aparecem mais global e estaticamente definidos. É um enfoque mais dinâmico e menos estrutural: o processo social edificado em torno da origem, tratamento e resolução de questões ante as que o Estado e outros atores adotam politicamente. Corresponde a uma mais detalhada e dinâmica de como e por que um complexo conjunto de atores atuam em certas “questões”. Conflitos, coalizões, mobilização de recursos, graus relativos de autonomia e poder de “atores” (inclusive o Estado), podem ser vistos nesta concepção com um detalhe que, pelo menos deveria ser útil para que nos acostumemos “a priori” com sutilezas e complexidades que será necessário respeitar na nova apresentação teórica do tema Estado e a sociedade.

O estudo de políticas estatais e de seus impactos contém uma dimensão temporal que lhe é intrínseca. Neste sentido, este assunto começa a revelar-se como o estudo de seqüências de eventos, alguns dos quais – como veremos – são políticas estatais, outros são “políticas” adotadas por “atores” não estatais e outros ainda são mudanças observáveis na situação objetiva do sistema de relações sociais sobre a qual repercutem as políticas estatais e de atores não estatais.

Ainda segundo Oszlak e O'Donnell (1976), as políticas sociais constituem processo social relevante, definido por um tema ou questão. Os executantes são atores sociais – estatais e “civis” – cujas políticas vão delineando o ritmo e as alternativas desse processo social. Eles acham possível estudar a dinâmica das transformações sociais seguindo a trajetória de uma questão a partir de sua origem, desenvolvimento e eventual solução. As sucessivas políticas ou posicionamento de diferentes atores frente à questão e à trama de interações que se vão produzindo às proximidades da mesma, definem e enquadram um processo social que pode constituir-se em privilegiado objeto de análise para anuir a um conhecimento mais consistente sobre o Estado e a sociedade latino-americana e suas mútuas inter-relações.

Oszlak e O'Donnell (1976), em seus estudos, explicam o processo de formação das políticas sociais definindo e desenvolvendo os oito termos e conceitos a seguir, dispostos resumidamente na seqüência: formação, adoção, implementação e avaliação. Embora esse processo seja apresentado em tópicos, ele não necessariamente segue uma trajetória linear.

1. A questão social

Os recursos escassos de uma sociedade fazem com que as necessidades destas não sejam atendidas plenamente. Somente algumas dessas necessidades são consideradas, no sentido de que certos segmentos da sociedade (classes, frações de classes, organizações, grupos ou indivíduos estrategicamente situados) crêem que se pode e deve-se fazer algo ao seu respeito e estão em condições de promover sua incorporação na agenda de problemas socialmente vigentes. A estas necessidades socialmente problematizadas Oszlak e O'Donnell chamam de questões.

Toda questão possui um ciclo que se inicia com sua problematização indo até a sua resolução. Nesse lapso temporal, diferentes interessados tomam posição frente à questão. Os comportamentos envolvidos nesta tendem a mudar o mapa de relações sociais e o universo de problemas que são objeto de consideração na arena política em um momento determinado.

2. O surgimento histórico de uma questão

Neste quesito, interessa saber quem reconheceu a questão como problemática, como se difundiu essa visão, quem e sobre a base de que recursos e estratégias logrou convertê-la em questão. O exame deste período inicial pode enriquecer o conhecimento acerca do poder relativo de diversos atores, suas percepções e ideologia, a natureza de seus recursos, sua capacidade de mobilização, suas alianças e conflitos e suas estratégias de ação política.

Analisar o período prévio ao surgimento de uma questão e o processo através da qual esta se converte em tal é importante não só para interpretar eventos posteriores como também para revelar alguns dos problemas mais gerais sobre as características do Estado e as novas formas que assumem seus modelos de interação com a sociedade civil.

3. A tomada de posição por parte do Estado

Uma política estatal é uma tomada de posição que pretende – ou, mais precisamente, diz pretender – alguma forma de resolução da questão.

Genericamente, inclui decisões de uma ou mais organizações estatais, simultâneas ou sucessivas ao longo do tempo, que constituem o modo de intervenção do Estado frente à questão.

Mesmo sendo controvertido o sentido e extensão que cabe atribuir ao termo “política estatal” (ou “pública”), na definição de Oszlak e de O'Donnell esta é concebida como um conjunto de ações e omissões que manifestam uma determinada modalidade de intervenção do Estado em relação à uma questão que instiga a atenção, o interesse ou a mobilização de outros atores na sociedade civil.

4. As políticas ou tomadas de posição de outros atores sociais

As questões envolvem atores que podem achar-se objetiva e ou subjetivamente afetados pelas mesmas. Todavia, não existe uma correlação necessária entre a situação de um ator em relação com uma questão e sua propensão a mobilizar-se ativamente na defesa ou questionamento da dita situação. Isso pode ocorrer seja porque o ator não percebe devidamente sua condição atual, ou a considera “natural”, ou porque não pode mobilizar-se para modificá-la por falta de recursos ou ameaça de ser reprimido. É por isso que muitas vezes são outros atores (uma unidade estatal, um partido político), não “diretamente” afetados pela questão, que decidem iniciá-las ou reivindicá-las por interpretarem que sua resolução em um determinado sentido será mais congruente com seus interesses e preferências, melhorará suas bases de apoio político ou dissolverá tensões previsíveis que podem ameaçar seu poder relativo.

Do aqui exposto, se depreende que outros atores – além do Estado – também tomam posição frente a questões que os afetam, adotando políticas cujas conseqüências podem influir consideravelmente – inclusive mais que as próprias políticas estatais – no processo de resolução das questões e as futuras tomadas de posição sobre as mesmas.

5. As políticas estatais como “nós” do processo social

Se a política estatal é um conjunto de tomada de posição do Estado relativa à determinada questão, e se este conjunto tende a variar tanto através de diversos

organismos estatais como ao longo do tempo, é evidente que tal política não pode ser entendida nem explicada sem a concorrência das políticas de outros atores. Todavia, no caso em que o Estado inicia com grande autonomia uma questão, as decisões posteriores a ela vinculadas – tanto em termo de implementação da decisão inicial como de possíveis mudanças implícitas ou explícitas de seu conteúdo – não deixaram de estar influenciadas pelas posições adotadas por outros atores. É presumível, além disso, que ainda nesta hipótese a política estatal também estará desde o seu começo influenciada por uma avaliação da provável reação de atores considerados poderosos. Mais genericamente, o processo social construído ao redor de uma questão não é exceção ao que ocorre em todo um contexto: a ação e não-ação de cada um em particular é em parte função da ação e não-ação de outros e do prognóstico que cada um faz acerca das prováveis respostas de outros atores frente a diferentes decisões.

Neste sentido, as tomadas de posição do Estado não são substancialmente diferentes das de outros atores. Essas tomadas de posição são importantes fatores na definição do conteúdo e na explicação da existência mesma de posições de outros atores, e neste sentido são pontos ou “nós” particularmente importantes em uma seqüência de interações. Esses nós podem resultar privilegiados pontos de observação de certas tramas do processo social: “para trás”, na confluência de políticas estatais e privadas que influem na aparição de cada nó e “para frente”, nas novas tomadas de posição que em sua vez contribuem para gerar e que significam deslocamentos para um próximo “nó”.

Afirmar que as políticas estatais devem ser entendidas no marco de outras políticas estatais e de “políticas privadas” é, por hipótese, transpor a um nível mais pontual o tema geral do Estado e a sociedade. Afirmar que dentro deste tema as políticas estatais são “nós” é pressupor que o Estado não costuma ser passivo nem irrelevante no processo, pelo contrário, costuma importar e muito que ao redor do conteúdo de sua tomada de posição se tenha boa parte das interações de cada trama do processo.

6. As definições sociais da questão

A definição da questão é parte da própria questão. Dificilmente encontram-se casos em que todos os atores, inclusive o Estado, coincidam na percepção e valoração do problema social que foi convertido em questão. Segue-se em um

processo interativo em que, além da posição de cada ator, importa a percepção de cada um acerca da maneira em que os demais (e, sobretudo o Estado) hajam definido a questão. Convergem sobre este ponto numerosos aspectos desenvolvidos na literatura referente ao tema. Os “estilos” os quais estudou Albert Hirschman e os “filtros ideológicos” a que se refere Phillippe Schmitter são obviamente importantes aqui.

A isso tudo, podemos agregar os problemas resultantes do “ruído” nas comunicações entre os atores sociais e, destes, reciprocamente, com o Estado, das diferentes “teorias causais” que costumam estar contidas em diferentes definições da questão – diversas concepções sobre como pode ser resolvida e com quais conseqüências para outros problemas ou questões, do grau de rigidez ou cristalização das preferências dos atores e de outras características mais específicas tais como se é definida ou não como “soma zero”, se os benefícios resultantes de tal ou qual modo de resolução são divisíveis ou não e se existem ou não antecedentes que podem ser reconhecidos como “similares” à questão em jogo.

7. As políticas estatais como geradoras de um duplo processo

Dada uma questão, a tomada de posição a respeito dela por parte de certa unidade que tem atribuições para fazê-lo em nome do Estado costuma gerar repercussões “horizontais” – tomadas e reajustes de posição de outras unidades – e “verticais”. Estas últimas consistem principalmente na atribuição de competência e dotação de recursos (tempo, pessoal, dinheiro, equipamento) a unidades formalmente dependentes da que adotou a política. Estes efeitos verticais costumam produzir “cristalizações institucionais”: criação de aparatos burocráticos ou adjudicação de novas funções a organismos preexistentes, que ficam formalmente encarregados do tratamento e da eventual resolução da questão ou de alguns de seus aspectos, superpondo-se geralmente (e, portanto, estabelecendo uma relação ambígua e freqüentemente conflitiva) com outras burocracias formalmente especializadas em outros aspectos da questão ou em outras questões proximamente ligadas a que incumbe ao primeiro.

O processo burocrático resultante das repercussões horizontais e verticais é analiticamente distinto do processo social precedente, mas se entrecruza

completamente com ele. O que ocorre no interior do Estado é em parte execução (“implementação”) da política, em parte fator causal para a adoção de novas políticas e em parte, também, geração de estruturas burocráticas especializadas dotadas às vezes de atribuições formais e sempre com capacidade de fato para redefinir a política inicial e, portanto, de trocar a tomada de posição do Estado frente à questão. Cada um destes aspectos é um ponto de acesso para atores sociais mobilizados ao redor da questão e assinala, portanto, outras tantas áreas de possível interpenetração entre o Estado e a sociedade. Estas áreas se agregam a da instância mais formal (mas não necessariamente mais efetiva para indicarmos qual será realmente o conteúdo da tomada de posição do Estado) na que se anuncia uma política e se lança o processo burocrático de que nós estamos ocupando.

8. Os mutantes atores do processo social formado ao redor de uma questão

A tomada de posição pública do Estado acerca de uma questão tende a gerar respostas de atores sociais e unidades estatais. Mas nem todas as respostas relevantes para o tratamento e resolução da questão ocorrem simultaneamente. Alguns atores se mobilizam ao redor dela mais tardiamente, outros podem retirar-se e outros, por fim, podem ser excluídos. Isto se relaciona também com a mutante natureza dos atores ao longo do processo de resolução de uma questão. Em outras palavras, assim como se vão redefinindo os termos de uma questão, também se vão modificando os atributos e formas de agregação e representação dos atores, que implica o problema de especificar cuidadosamente os critérios empregados para defini-los.

Simetricamente, as cristalizações institucionais a nível estatal não só expressam uma crescente diferenciação interna do Estado ao compasso do surgimento de questões, como também a mutante natureza das unidades envolvidas no processo de resolução das mesmas. Em síntese, a dimensão temporal intrínseca ao nosso tema também se manifesta em que a própria composição e natureza do conjunto de atores costumam variar ao longo do tempo.

Resumidamente, os autores argumentam que uma política estatal não deveria se estudar sem estabelecer a questão (ou questões) que pretende resolver, nem das condições em que elas surgiram, nem das políticas adotadas por atores sociais

não estatais. Sintetizam esses aspectos no conceito de processo social construído ao redor da origem, tratamento e eventual resolução da questão. Para eles, este processo social é um primeiro e indispensável nível de contexto para o estudo de política estatal.

Por sua vez, um contexto consiste em um conjunto de fatores extrínsecos ao objeto mais específico de investigação (políticas estatais) que é indispensável para a compreensão, descrição e explicação daquele objeto e seus efeitos sobre outras variáveis. Nesse sentido, os oito passos acima levam à definição de um “tema de investigação”: a área empírica e analítica que delimita o que se estuda e em função da qual se recolhe e se processa informação. Com isto, ele sugere uma área em que vale a pena tratar de aproximar-se ao ideal de obter informação detalhada e de manejá-la com um marco de análise propriamente dinâmico: as seqüências de tomada de posição por parte do Estado e de outros setores sociais, a mudança resultante da diferenciação interna ao Estado e pela mobilização ou desmobilização de atores sociais em distintos trechos históricos da questão, as redefinições da questão e de seus modos dominantes de resolução, constituem o tema próprio de políticas estatais.

Mas este primeiro contexto ainda é insuficiente para o estudo de política estatal, pois apresenta ainda marcos muito estáticos. Para contornar tal problema, Oszlak e O'Donnell propõem um segundo nível de contexto: a agenda de questões.

Neste plano mais agregado já não se trata somente do processo que ocorre ao redor de como deve ser resolvida uma questão, mas também do que determina que questões se pretender resolver, ou quais problemas pode e deve o Estado intervir e, portanto, reconhecê-los ou criá-los como questões ou, ainda, que complexa função compõe, a partir das agendas de cada ator, aquela que está efetivamente vigente. Dependendo de seu poder relativo, cada ator se encontrará ante mais ou menos questões que lhe hajam sido impostas por outros e ante as que não podem deixar de tomar posição (ainda que for somente para tratar de resolvê-la mediante sua supressão).

É evidente que a este nível operam fortes limitações na função de decisão de cada ator: incapacidade de processar toda a informação relevante a respeito do conjunto da agenda, desconhecimento de muitas das conexões causais entre umas e outras questões, impossibilidade de prever o comportamento de outros atores a

respeito de cada uma das questões. Mas ainda neste mundo de “racionalidade limitada” é razoável supor que a posição que cada ator tome a respeito de uma questão será em parte função do conjunto da agenda e das posições adotadas (que incluem também decisões não tomadas) a respeito de outras questões.

A complexa função de decisão que, para cada ator e para cada questão, implica a agenda como conjunto de questões, vale obviamente para o Estado. Qual é a rede de apoios e oposições, qual é a configuração de questões nas que se há interpenetrado com setores dominantes, podem ser importantes fatores explicativos das políticas que adote a respeito de cada questão em particular.

Em outro nível, Oszlak e O'Donnell (1976) especulam sobre a estrutura social como contexto da agenda. Aqui procuram averiguar quem são os atores potenciais a respeito de uma questão, quais recursos podem mobilizar, qual o significado (visibilidade, importância, reconhecimento como tal) para esses atores, quais são os modelos mais prováveis de sua emergência, tratamento e resolução. Esses elementos são também função de fatores situados ao nível mais agregado da estrutura social. Exemplificando para o tema desta pesquisa, verificar-se-ia em que sentido poder-se-ia propor o estudo da “questão do déficit habitacional na Região Norte” e das políticas estatais para resolvê-la. Por que há marcantes diferenças na atenção dada ao problema em sucessivos governos? Em que sentido podemos realmente dizer que o déficit habitacional é realmente uma questão? Quais são e qual o poder relativo dos atores potenciais e realmente mobilizados ao redor dessa questão?

Para este problema, a realidade tem demonstrado que o aumento da demanda por serviços urbanos torna-se maior que o crescimento da industrialização e da criação de instituições urbanas compatíveis. Ao Estado cabe equacionar os problemas urbanos assim gerados, tornando-os objetos de planificação, pois, para o setor privado, tais problemas somente despertam interesse na medida em que aufera vantagens, como é próprio do sistema capitalista.

Isso justifica, por um lado, a intervenção do Estado na promoção de programas habitacionais para a população de baixa renda, dando origem a um programa de renovação urbana, que em uma primeira impressão vem atender aos interesses da população pobre sem-teto, sem, no entanto, ferir os interesses políticos da classe dominante. Ao contrário, com essa política colabora para a

permanência de sua hegemonia e resolve as contradições existentes no decorrer do processo de planejamento.

Dentre os vários agentes que produzem o espaço urbano, destaca-se o próprio Estado, que tem presença marcante na produção, distribuição e gestão dos equipamentos de consumo coletivos, necessários à vida nas cidades. Entre os consumos coletivos mais importantes no atual contexto histórico, destacam-se: abastecimento de água, luz, telefone, e a instalação de redes correspondentes; sistema viário e transporte coletivo; espaços coletivos de lazer e esporte, equipamentos e serviços de saúde, educação e habitação para as chamadas classes populares (RODRIGUES, 2001).

Quando o Estado assume a provisão de um destes valores de uso, está canalizando, através de impostos e taxas – diretos e indiretos - parte do trabalho global da sociedade. O Estado reúne estes recursos escassos – porque cada capital aspira obter as vantagens da urbanização, mas quer que seus custos sejam pagos por outros – e, atua de forma não homogênea no espaço urbano. Esta atuação dependerá de uma multiplicidade de determinantes, que se estendem desde a lógica de cada um destes valores de uso-rentabilidade, *necessidade*, existência de recursos, etc., até os interesses políticos e econômicos. A heterogeneidade de atuação do espaço urbano acentua uma “valorização” diferencial de uma área para outra (RODRIGUES, 2001).

Mas, para que o Estado aja no sentido de evitar distorções nesta luta por vantagens, é necessário implementar todo um processo de decisão. Para Lindblom (1980) processo de decisão político inicia-se com o conhecimento dos problemas que requerem decisão política, e como eles chegam à agenda dos governantes; posteriormente verifica-se como são formulados pelas pessoas os temas da ação dos governantes, como se processa a subsequente ação do legislativo, ou do executivo na aplicação da política escolhida e, no fim do processo, como essa política pode ser avaliada.

Sabe-se que, no conjunto das demandas gerais, apenas parte destas recebe a devida atenção dos “public policy-makers”. E as demandas selecionadas pelos “policy-makers” por livre vontade ou por imposição legal constituem a “policy agenda”. Essa “agenda política”, nesse estágio de análise, é constituída por um rol de questões ou assuntos escolhidos que interessaram ao governo e aos demais atores atuantes na sociedade (CARVALHO, 1996).

No processo de elaboração da agenda, dois tipos básicos são identificados: a agenda sistêmica – que é uma lista com todas as questões que são geralmente percebidas pelos políticos como merecendo a atenção do governo por envolver problema situado na órbita governamental – e a agenda institucional ou governamental – que se constitui de uma lista de questões que os funcionários públicos fixam atenta e ativa atenção (ANDERSON *apud* CARVALHO, 1996).

As agendas sistêmicas podem ocorrer nos níveis federal, estadual e municipal do sistema político. Em decorrência disso, dependendo da questão em jogo, alguns itens dessa agenda podem surgir em um ou mais níveis citados. Essa agenda é primordialmente uma agenda de discussão e onde invariavelmente entram “novos problemas” (CARVALHO, 1996).

A agenda institucional, por constituir-se de lista de assuntos que serão decididos, é mais específica e concreta do que a agenda sistêmica. Por esta razão, como há uma diversidade de pontos em que as decisões políticas podem ser tomadas, existe também uma diversidade de agendas institucionais a nível do executivo, legislativo, judiciário e administrativo – nas diversas instâncias político-administrativas (CARVALHO, 1996).

Na sociedade as elites e as massas parecem querer, entre outras coisas, a ordem social e a legalidade, alimentos e bens manufaturados, liberdade de ir e vir e de expressão. Alcançados esses objetivos básicos, elas passam a ter maiores expectativas em relação a novas tecnologias, disseminação de padrões de vida mínimos (bem estar) e desenvolvimento em pesquisa, educação e novos campos do conhecimento.

Para Lindblom (1980), são essas aspirações da sociedade – e não os processos de decisão política – que esclarecem por que os governos escolhem determinadas políticas e objetivam determinados resultados. Não obstante, para alcançá-los, é preciso prover os fundos públicos necessários para sustentar a realização dos programas sociais.

1.2.1 Os fundos públicos

No estudo que fazem Oszlak e O'Donnell sobre a estrutura social como contexto da agenda eles procuram averiguar entre outros elementos quais recursos os atores podem mobilizar para a resolução de uma questão. Para o caso de

implementação de uma política pública, uma das formas de obter recursos para esse fim é através da constituição de fundos públicos.

Segundo Oliveira (1998), na segunda metade do século XX, de maneira veloz e global, o chamado Estado do Bem-Estar, fomentado pelas políticas anticíclicas keynesianas, constituiu-se no modelo de financiamento público do mundo capitalista. Este Estado pode ser resumido em uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactadas denominadas fundo público, em suas diversas formas, passou a ser a origem do financiamento da acumulação do capital e da reprodução da força de trabalho, atingindo de forma abrangente toda a população através dos gastos sociais.

Em seu ensaio, Oliveira (1998) considera o fundo público como um *ex-ante* das condições de reprodução de cada capital particular e das condições de vida, em lugar de seu caráter *ex-post*, característico do capitalismo concorrencial. Ele é referência primeira e principal que indica as alternativas de reprodução. Ele existe no mundo das idéias antes de concretizar-se e foi antevisto por Keynes, ainda que sua teoria estivesse ligada à conjuntura.

O crescimento do salário indireto (gastos sociais públicos como porcentagem do PIB e gastos sociais públicos como porcentagem da renda familiar disponível), nos países que adotaram a forma de Estado do Bem-Estar, resultou em liberação do salário direto ou da renda familiar disponível para fomentar o consumo de massa. O crescimento dos mercados, notadamente do de bens de consumo duráveis, teve como um importante fator de impulsão o crescimento do salário indireto (despesas sociais públicas).

Por outro lado, ainda segundo Oliveira (1998), o aumento do consumo de massa foi também resultado da combinação do progresso técnico, da organização fordista da produção, dos enormes ganhos de produtividade e do salário indireto (despesas sociais públicas). A presença dos fundos públicos na reprodução da força de trabalho e nos gastos sociais públicos gerais faz parte da estrutura do capitalismo contemporâneo, sendo insubstituível.

Para Oliveira (1998), o que torna o fundo público estrutural e insubstituível no processo de acumulação de capital, atuando nos dois extremos de sua constituição (consumo e poupança), é que sua mediação é absolutamente necessária pelo fato de que, tendo liberado o capital de suas determinações autovalorizáveis, fomentou um crescimento das forças produtivas de tal forma que o lucro capitalista é

absolutamente insuficiente para dar forma, tornar real, as novas possibilidades de progresso técnico criadas.

Na forma dos títulos públicos e dos vários tipos de incentivos e subsídios, é o fundo público que torna ágil a circulação do capital, e em muitos casos cumpre o papel da conhecida ponte invisível keynesiana entre quem poupa e quem investe. Essa função demarca um setor oligopolista e um setor concorrencial “primitivo” (que não tem acesso ao fundo público) na tradição teórica de Labini.

Imbricando-se diretamente na determinação da taxa média de lucro do setor oligopolista, o fundo público influi de maneira decisiva, através de outros recortes, sobre a taxa de lucro de setores inteiros e até de ramos especiais da reprodução no interior do setor oligopolista.

Ninguém deve iludir-se com a massa de valor em mãos dos capitalistas, sob a forma de lucro, de cuja abundância a circulação monetária é a expressão: toda a liquidez dessa massa não é suficiente para dar forma às novas alternativas abertas em acumulação real de capital. Assim, podemos dizer que o fundo público aparece como o viabilizador da concretização das oportunidades de expansão, em face da insuficiência do lucro frente ao avassalador progresso técnico.

O capitalismo pós-Estado do Bem-Estar, por meio do fundo público, desatou uma capacidade de inovações que não podem ser postas a serviço da produção com financiamento do lucro apenas. Exigem e utilizam parcelas crescentes de fundo público.

Uma forma bem conhecida de constituição de fundos públicos é pela arrecadação de fontes compulsórias (cativas) de recursos, originadas de impostos e/ou contribuições e com destinações específicas. Desse modo, o fundo público torna-se uma das fontes pelas quais o Estado promove a transferência de recursos de que os têm sobrando para aqueles que deles precisam, com vistas a fomentar o desenvolvimento sócio-econômico (CARVALHO, 2001).

São exemplos de fundos públicos constituídos: o PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, o PIS – Programa de Integração Social, o FGTS – Fundo Garantia por Tempo de Serviço e o FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador. Suas fontes de recursos têm em comum seu caráter altamente subsidiado e, nos casos destes fundos, constituem uma verdadeira expropriação sobre seus proprietários nominais, os assalariados em geral e os funcionários públicos. Suas remunerações são baixas em relação às taxas de

aplicação praticadas por seus administradores, que se apropriam da diferença entre o que pagam e o que cobram. Além disso, os proprietários desses fundos não têm qualquer ingerência em suas aplicações.

Em geral, esses fundos fazem parte da crescente interação entre Estado e economia, característica do capitalismo atual, em que os fundos públicos constituem um pressuposto de processo de acumulação. A função do fundo público nesse processo consiste, genericamente, em potenciar a acumulação para além dos limites impostos pela geração do lucro, utilizando uma riqueza pública que não é capital e que, portanto, na equação geral não é remunerada (OLIVEIRA, 1998).

Também as empresas estatais, por sua vez, constituem o outro importante elo na cadeia de montagem da expansão econômica regional recente, e funcionam, ao lado de fundos constituídos, como fundos públicos que são privatizados, como complemento na direção do movimento de capitais (OLIVEIRA, 1998).

A criação de fundos públicos pelo Estado se justifica em razão de os mercados financeiros, através das instituições financeiras privadas, priorizarem a alocação de recursos nas atividades que lhe proporcionem maiores retornos. Em vista disso, o Estado intervém, de forma complementar, regulando o mercado financeiro e provendo os demandantes de crédito.

O melhor exemplo da interação entre o capital financeiro e as políticas sociais é o da política habitacional brasileira, feita através do extinto Banco Nacional da Habitação – BNH. O dinheiro arrecadado do FGTS era usado para financiar a construção de moradias, através de agentes financeiros privados, na maioria. Estes recebiam verbas do banco estatal e as repassavam aos usuários por meio de financiamentos a prazo, com juros elevados. Os índices de aumento das prestações do financiamento eram superiores às taxas de aumento dos salários. Com isso, o controle da política habitacional estava nas mãos do capital financeiro. O governo, portanto, criou um sistema financeiro que se descolou da realidade salarial dos mutuários, possibilitando o aumento dos saldos devedores e das prestações através de indexadores utilizados por este sistema, cujos valores estavam desvinculados dos indexadores de reposição dos salários e seguiam o movimento geral do capital financeiro.

Em linhas gerais, os fundos públicos compreendem duas categorias: os *fundos fiscais*, cujos recursos são originados diretamente da arrecadação dos impostos por meio de uma vinculação de determinados percentuais e *parafiscais*,

cujos recursos derivam da cobrança de taxas ou contribuições especialmente criadas para tal fim (CARVALHO, 2001). O FGTS, cujos recursos são aplicados na habitação e no saneamento básico, é um exemplo de fundo parafiscal, porque é constituído de depósitos compulsórios efetuados pelo empregador em contas vinculadas de seus empregados.

1.2.2 Avaliação das políticas públicas

Como foi visto, Oszlak e O'Donnell (1976) explicam o processo de formação das políticas sociais em oito termos e conceitos, dispostos resumidamente na seqüência: formação, adoção, implementação e avaliação.

Segundo Cohen e Franco (1988), no cotidiano das pessoas, quando detectam algum problema, elas recolhem informação para efeito de tomada de decisão que lhes permitam enfrentá-lo da melhor maneira possível. A diferença entre essa avaliação pessoal, eivada de subjetivismo, de informações incompletas e reflexões assistemáticas e uma avaliação técnica é que esta enfatiza a objetividade, a informação suficiente e a utilização de métodos rigorosos para chegar a resultados válidos e confiáveis.

Com a objetividade, pretende-se captar o que ocorreu na realidade, mediante procedimentos contrários aos que a ideologia, as idéias preconcebidas e os interesses particulares do avaliador empregam, distorcendo os resultados da avaliação.

A informação deve ser suficiente, mas não necessariamente completa. A pretensão de exaustividade pode ser, em muitas ocasiões, inconveniente e, portanto, deve ser evitada.

É importante realizar um balanço adequado entre o ideal e o viável. Deve-se considerar se a maior exaustividade da avaliação realmente aumenta a eficiência do projeto. Assim, se tem dito que “um pressuposto limitado impõe restrições inevitáveis em matéria de quanto pode estudar-se e durante quanto tempo. Assim, pois, os métodos avaliativos representam muitas vezes uma transação entre o ideal e o factível” (WEISS *apud* COHEN e FRANCO, 1988).

A validade exige que os instrumentos que se utilizam para avaliar meçam o que se pretende realmente medir.

A confiabilidade tem a ver com a qualidade e a estabilidade da informação e, conseqüentemente, dos resultados obtidos.

A qualidade se refere ao grau de adequação da informação em função da utilização que se fará dela. Já a estabilidade pretende que os resultados não variem em caso de troca do avaliador, ou a maneira em que se efetua a avaliação, ou o instrumental que se utiliza nela. Desta maneira, a qualidade da informação é uma condição necessária e a estabilidade é uma condição suficiente para a confiabilidade.

A avaliação não deve ser concebida como uma atividade isolada e autosuficiente. Ao contrário, ela faz parte do processo de planejamento da política pública na área social, onde joga um rol fundamental para produzir um adequado sistema de retroalimentação, que permita eleger entre diversos projetos, de acordo com a sua potencial eficácia e, desse modo, facilite a posterior análise dos lucros que se obtenham com as ações previstas pelos mesmos, criando a possibilidade de retificar e reorientar as ações para poder alcançar o fim postulado (COHEN; FRANCO, 1988).

Aguilar e Ander-Egg *apud* Belloni, Magalhães e Sousa (2000), definem avaliação como uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; é destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa ou política (tanto na fase de diagnóstico, programação e execução) ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram estas conquistas, de tal forma que sirva de base ou para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou fracasso de seus resultados.

Para Belloni, Magalhães e Sousa (2000), a avaliação institucional e de políticas públicas é um campo conceitualmente e metodologicamente pouco explorado. São poucas as experiências e tradição de avaliação sistemática de desempenho e de resultados para o funcionamento de instituições e de implementação de políticas públicas. As metodologias adotadas detêm-se geralmente na mensuração do impacto quantitativo, objetivo e de curto prazo das

ações desenvolvidas. Tal metodologia de avaliação é importante para aferir resultados de ações cujos objetivos são esperados no curto prazo, são bem definidos e que possam ser expressos em números. Porém, dão poucos subsídios para a avaliação de políticas e ações institucionais quando as atividades avaliadas têm resultados ou conseqüências difusas.

A avaliação institucional e de políticas públicas torna-se mais relevante quando vai além da mensuração dos impactos, avançando sobre os resultados ou conseqüências mais amplas e indefinidas das ações desenvolvidas. Desse modo, a avaliação deve envolver conjuntamente o processo de formulação e implementação das ações e os seus resultados (BELLONI, MAGALHÃES e SOUSA, 2000).

A avaliação de política pública é um dos instrumentos de aperfeiçoamento da administração estatal com intuito de implementar ações eficientes e eficazes a fim de atender as necessidades da população.

A avaliação institucional tem como objeto instituições ou políticas públicas, especialmente as políticas setoriais. Aplica-se também a instituições prestadoras de serviços públicos, como educação, saúde, dentre outras. Considera que a avaliação de planos e projetos deve fazer parte da política na qual se inserem dentro de um contexto de política global.

A modalidade *avaliação institucional* deve buscar uma compreensão da realidade (avaliação iluminativa de Parlet & Hamilton); deve estar voltada para o processo decisório (avaliação voltada para a tomada de decisão de Stufflebean); deve responder a questionamentos (avaliação responsiva de Stake); pode possibilitar a identificação de mérito ou valor (avaliação de mérito de Scriven).

A avaliação deve abranger não apenas as atividades, mas também a própria estratégia, sem, contudo, perder de vista que o foco da avaliação é sua lógica interna.

Para Belloni, Magalhães e Sousa (2000), as concepções de avaliação podem ser agrupadas em diferentes conjuntos, considerando óticas ou critérios distintos: 1) de acordo com a *concepção* de avaliação adotada e os objetivos visados; 2) segundo o *momento* em que se realiza, contemplando elementos históricos condicionantes do objeto (atividade, fato ou coisa) avaliado; 3) quanto ao *tipo* ou procedência dos sujeitos envolvidos no processo avaliativo, enquanto sujeitos políticos.

A avaliação de programas e políticas públicas deve considerar alguns parâmetros referenciais de análise: política como um dos instrumentos de ação do Estado, conceitos e perspectivas político-filosóficas relativas à questão objeto da política, e a política específica tal como é formulada e implementada.

Uma política pública desempenha distintos papéis, dependendo do setor/grupo social ao qual se destina e do tipo de relação que estabelece com as demais políticas. Uma política pública na área social pode ser congruente com a política econômica básica (que é o fio condutor e reflete as prioridades de ação de um determinado governo) e está diretamente ligada a ela; será *complementar* ao fornecer-lhe elementos reforçadores de seus objetivos e metas principais; será *reparadora* ou *compensatória* ao atuar sobre os danos ou conseqüências nefastas das políticas básicas com o objetivo de atenuá-los (BELLONI, MAGALHÃES e SOUSA, 2000).

Tanto os *eixos estratégicos* (descentralização e parceria, por exemplo) como as *linhas de ação* (o avanço conceitual, a articulação institucional e o apoio à sociedade civil) de uma determinada política são importantes fatores para a formulação de critérios e indicadores de avaliação, daí a necessidade de explicitá-los no contexto do desenvolvimento da metodologia de avaliação.

A *descentralização*, entendida como *transferência de planejamento e execução a instâncias mais próximas do usuário*, é um objetivo e uma estratégia de atuação. Por um lado gera grandes e boas possibilidades de ampliação da participação dos vários segmentos envolvidos na área; por outro, pode apoiar a “cultura da desobrigação” por parte do Estado ou de outros segmentos com a função social que lhes é específica.

Parceria pode ser tratada como um desdobramento necessário à descentralização, trazendo as mesmas possibilidades, acima descritas, na sua utilização. As parcerias envolvem organismos de governo e da sociedade civil que, de alguma forma, trabalham com o objeto da política em pauta.

A avaliação de políticas e programas sociais é tratada pelos vários especialistas no assunto como procedimento estratégico e imprescindível para: a) dar transparência às ações públicas, democratizar o Estado e a sociedade civil; b) conhecer as políticas e compreender o Estado em ação; e, c) melhorar as políticas e a ação do Estado, recomendando, sugerindo modificações na formulação, na implementação e nos resultados.

Para Arretche (1999), a literatura de avaliação de políticas públicas tem por hábito segregá-las em termos de sua efetividade, eficácia e eficiência.

Por avaliação de efetividade, tem-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa ou política e seus impactos ou resultados, ou seja, o seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais anteriores de vida das populações beneficiárias do programa sob avaliação. Já por avaliação de eficácia, tem-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa ou política e seus resultados efetivos. Por sua vez, a avaliação de eficiência é a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política ou programa e os resultados alcançados (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO *apud* ARRETCHÉ, 1999).

Neste sentido, portanto, a avaliação de políticas públicas se caracteriza pela adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa determinado e o resultado alcançado por ele, ou, de outra forma, que na ausência de determinado programa não teríamos o resultado esperado para equacionar uma necessidade social específica.

2 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS DO GOVERNO FEDERAL: A FCP E O SFH

Introdução

O objetivo deste capítulo é apresentar um panorama histórico da atuação do governo na questão habitacional, antes, durante e após o regime militar, e discutir o diagnóstico que norteou a implantação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) - primeira experiência de caráter abrangente para solucionar o problema do déficit habitacional brasileiro -, o seu desenho propriamente dito e o funcionamento do sistema durante o regime de governo dos generais, período que marca seu apogeu e o início de sua decadência.

Para alcançar o objetivo proposto, analisar-se-á, primeiramente, de maneira sucinta, a atuação do governo na questão habitacional no período imediatamente anterior ao golpe militar de 1964, fase histórica do país denominado período populista. E logo após a discussão do SFH nos governos militares, verificar-se-ão as ações dos governos Sarney, Collor, Itamar e Fernando Henrique nessa questão. Por fim, far-se-á ainda uma análise comparativa entre os programas Habitar Brasil/Morar Melhor e Pró-Moradia, os quais possuem públicos-alvos e objetivos semelhantes (redução do déficit habitacional das famílias com renda de até três salários-mínimos), mas com fontes de recursos e resultados alcançados distintos.

2.1 A POLÍTICA HABITACIONAL NOS GOVERNOS POPULISTAS (1946-1964)

No Brasil, no início do século XX, com a vinda de imigrantes estrangeiros e o êxodo rural, houve aumento do déficit habitacional e conseqüentemente surgiram os grandes cortiços e as moradias precárias nas periferias das cidades.

Antes da implantação do SFH, o governo atuava na questão da habitação popular através da Fundação da Casa Popular – FCP, criada no governo de Eurico Gaspar Dutra pelo Decreto-lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946, primeiro órgão público com o objetivo de promover a habitação em condições dignas, com a aplicação de recursos públicos. Segundo Azevedo e Andrade (1982), nesse período, quanto mais se buscou respaldo político para os governos populistas junto à população mais se destinou recursos para a construção de habitações populares. No entanto, a atuação da FCP evidencia a baixa prioridade que os governos da época concederam ao problema da carência habitacional do país, embora seja apropriado considerar, concomitantemente, a atuação dos institutos, das caixas de

pensões, dos governos estaduais e municipais em uma avaliação rigorosa da política habitacional do período.

Em unidades construídas, a FCP teve uma performance pouco expressiva em relação à atuação dos institutos e caixas de pensões. Apesar de pretender ser o principal órgão da política habitacional do país, a FCP participou na construção de menos de 10% das moradias produzidas por todas essas instituições no período populista. Pouco mais de 900 moradias, em média, foram construídas anualmente. Até meados dos anos 50 do século passado as instituições de previdência social produziram mais de 100 mil unidades habitacionais e possuíam 929 conjuntos residenciais com 32.936 moradias alugadas aos trabalhadores. Por seu turno, a FCP produziu aproximadamente 17 mil casas populares. Desse modo, por meio deste balanço, pode-se inferir que, no período populista, a FCP e os vários outros órgãos responsáveis pela execução da política habitacional não chegaram a produzir 200 mil unidades habitacionais (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

Portanto, a atuação da FCP durante a sua existência (1946-1964) pode ser considerada limitada, pulverizada, além de caracterizar-se pelo clientelismo na hora de decidir onde construir e na seleção e classificação dos candidatos a beneficiários de uma unidade habitacional. Ao mesmo tempo que se apresentava como uma entidade tutora e paternal, revelava-se autoritária na administração dos conjuntos habitacionais, chegando até a interferir no comportamento individual e social dos moradores, chegando a ser um real instrumento de controle social do governo (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

As tentativas de mudança em face das evidentes limitações do modelo da FCP - na proposta de fundação de um Banco Hipotecário em janeiro de 1953 e na formulação do Plano de Assistência Habitacional e a criação do Instituto Brasileiro de Habitação em 1961 - anteriores ao surgimento do Banco Nacional de Habitação – BNH, em 1964, não chegaram a ser concretizadas. O BNH, por seu lado, não chegou a atingir os objetivos para os quais foi criado, pois sua atuação desde a sua criação até a sua extinção em 1986 aponta evidente descompasso entre seu desempenho e os seus propósitos iniciais (SILVA, 1992).

2.2 O DIAGNÓSTICO E A CONFIGURAÇÃO DO SFH

O período que antecedeu a implantação do Sistema Financeiro da Habitação – SFH foi dos mais graves para o setor habitacional do país. O desequilíbrio entre a

oferta e a demanda por habitações nas cidades, proveniente do intenso processo de urbanização do Brasil, em um contexto econômico adverso ao investimento em moradias e caracterizado por altos índices inflacionários, taxas de juros nominais fixas e leis inadequadas ao mercado de aluguéis, teve por consequência a geração de um déficit habitacional calculado em oito milhões de moradias (AZEVEDO, 1996).

O sistema vigente antes de 1964 (pré-SFH) promovia empréstimos a valores nominais fixos. A distorção do mercado daí originada premiava os mutuários, pois estes pagavam suas prestações em moeda desvalorizada; desestimulava a livre poupança do público direcionada para o mercado habitacional devido às taxas reais de juros altamente negativas; e, por fim, enfraquecia a capacidade de investimento das poucas instituições atuantes no mercado de moradias.

A criação do SFH, pela Lei 4.380 de 21 de março de 1964 (que também criou a correção monetária nos contratos habitacionais, o BNH e as sociedades de crédito imobiliário), foi a solução encontrada pelo governo militar brasileiro para o problema existente no mercado de habitações. O sistema foi criado para captar poupança de longo prazo voltada para construção de moradias e tinha como pilar de sustentação o mecanismo de correção monetária sobre os saldos devedores dos empréstimos e sobre as prestações dos financiamentos concedidos, viabilizando, com isso, os investimentos habitacionais de longo prazo, mesmo em um contexto econômico caracterizado por inflação crônica (AZEVEDO, 1996).

A justificativa para a criação do SFH foi baseada nos dados estatísticos coletados no ano de 1964, onde se constatou que somente 50% da população brasileira tinha acesso à água potável e cerca de 25% não tinha acesso a serviço de esgoto sanitário, situando o Brasil em penúltimo lugar na América Latina, em relação a estes quesitos. Por outro lado, 38% da população da cidade do Rio de Janeiro era moradora de favelas, assim como 50% da população da cidade do Recife. Como agravante da situação habitacional, a inflação média anual saltou da casa de 15,9% (entre 1951/1958) para 73,9% em 1963 e 91,4% no ano de 1964, afugentando os investidores imobiliários que, pelas leis vigentes, não podiam aplicar correção monetária nos contratos de aluguéis ou venda de imóveis (FIGUEIREDO, s.d.).

Na concepção dos criadores do SFH, o capital emprestado ao mutuário retornaria atualizado pela correção monetária e acrescido de juros anuais de 10%. Em outras palavras, todo cidadão que recebia um financiamento para a aquisição de moradia própria deveria devolvê-lo atualizado, acrescido de juros de rentabilidade

anuais de 10%, possibilitando que outro cidadão pudesse, também, participar do sistema, mantendo desse modo a sua continuidade e operacionalidade (FIGUEIREDO, s.d.).

No que se refere à origem dos recursos, o SFH é alimentado basicamente por duas fontes: poupança voluntária do público em geral e poupança compulsória dos empregadores em benefício dos trabalhadores. A poupança voluntária, captação da caderneta de poupança e das letras imobiliárias, constitui o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE. A poupança compulsória, constituída a partir de 1967 com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, é alimentada com as contribuições obrigatórias dos empregadores. O sistema sustenta-se na premissa de que os imóveis são ativos adequados para garantir os passivos assumidos com os poupadores voluntários ou compulsórios (ARRETCHÉ, 1990).

O extinto Banco Nacional da Habitação – BNH era o órgão central do SFH e responsável pela administração do FGTS, pela elaboração das normas e fiscalização da aplicação dos recursos captados pelas cadernetas de poupança, e pelas diretrizes relativas às condições de financiamento habitacional à população. Tinha também como responsabilidade garantir a liquidez do sistema, ou seja, de protegê-lo de ameaças advindas de desequilíbrios entre captação e saques na poupança voluntária ou de aumento de inadimplência dos mutuários (ARRETCHÉ, 1990).

Segundo Arretche (1990), o SFH basicamente se constitui em dois subsistemas, quando se consideram as fontes de recursos. O primeiro, denominado SBPE, capta a poupança voluntária através das cadernetas de poupanças e de outros títulos imobiliários via associações de poupança e empréstimos, para financiar empreendimentos habitacionais de empreendedores e construtoras. A dívida contraída por estes junto ao SFH para a realização do empreendimento habitacional é repassada aos mutuários finais adquirentes dos imóveis, geralmente oriundos das classes de renda média e alta, que, desse modo, tornam-se os verdadeiros devedores da instituição financiadora do empreendimento.

O segundo subsistema, o BNH-FGTS, tem como fonte de recursos a arrecadação do FGTS, fundo totalmente administrado pelo extinto BNH, destinada prioritariamente à construção de casas populares (posteriormente esses recursos foram também direcionados para os setores de saneamento e desenvolvimento

urbano). As Companhias de Habitação – COHAB, empresas mistas de controle dos estados e/ou municípios, destacaram-se como principais responsáveis pela utilização desses recursos na execução de programas voltados à construção de moradias de interesse social, destinadas às camadas mais pobres da população, e em conformidade com as prioridades estabelecidas pelos governos locais.

Além de atuar na área financeira, o BHN tinha como propósito atuar na promoção da equidade na distribuição dos recursos, com fins de atenuar os desníveis regionais, na contenção do fluxo migratório para os grandes centros urbanos, na atenuação da promiscuidade das favelas e no fomento da construção civil, do comércio de materiais de construção e de bens de consumo duráveis (IBMEC *apud* SANTOS, 1999). Dessa maneira, o banco estaria contribuindo para a elevação do nível de atividade econômica e geração de mais empregos no país.

2.3 O FUNCIONAMENTO DO SFH NO PERÍODO 1964/1985

Os idealizadores do SFH tinham em mente construir um sistema capaz de gerar recursos permanentes e em grande escala, de maneira auto-sustentada, para financiamentos habitacionais voltados à população de todas as camadas de renda. Mas o seu desempenho dependeria do bom desempenho do tripé arrecadação do FGTS, poupança voluntária e o retorno dos empréstimos (baixa inadimplência). Portanto, o sistema era marcadamente vulnerável às flutuações econômicas que viessem afetar essas três variáveis (AZEVEDO *apud* SANTOS, 1999). No caso do FGTS, a arrecadação do fundo era dependente dos níveis de emprego e de salário. No caso da poupança voluntária, a captação dependeria da remuneração paga aos aplicadores (LUCENA, 1985).

Vale ressaltar que o BNH possuía algum poder de atenuar os desequilíbrios ocorridos na captação das fontes do SBPE, no momento em que a captação do FGTS fosse positiva, mantendo em equilíbrio todo o sistema.

Mas a grande vulnerabilidade do SFH estava nos ciclos recessivos da economia que implicassem diminuição dos salários reais e a consequente diminuição da capacidade de pagamento dos mutuários, resultando em aumento da inadimplência e comprometimento do equilíbrio atuarial do sistema. Ou seja, a ameaça ao equilíbrio do sistema não estava somente do lado de uma possível captação negativa tanto da poupança livre com da compulsória, mas também na possibilidade de não retorno dos recursos aplicados. E isto veio a ocorrer no início

do funcionamento do sistema, marcado por uma política anti-inflacionária que resultou em baixo crescimento e diminuição dos salários reais. Todavia, em resposta ao desequilíbrio entre os reajustes nos salários, feitos anualmente, e os reajustes nas prestações habitacionais, feitos trimestralmente, o governo introduziu o Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS e o Plano de Equivalência Salarial – PES (SANTOS, 1999).

Dessa maneira, na tentativa de eliminar esta distorção, passou-se a cobrar um valor adicional em cada prestação a fim formar o FCVS, criado pela Resolução nº 25, de 16 de junho de 1967 do Conselho de Administração do extinto BNH, que ao final de cada contrato habitacional quitaria o saldo devedor remanescente junto aos agentes financeiros. Por sua vez, o PES, criado pelo Decreto-Lei nº 2.164 de 19 de agosto de 1984, estabelecia que as prestações dos contratos habitacionais seriam reajustadas com o mesmo percentual e a mesma periodicidade do aumento salarial da categoria profissional do adquirente, não havendo preocupação por parte deste com eventual pagamento de resíduo financeiro ao final do prazo contratado, o qual seria coberto pelo FCVS (SANTOS, 1999).

Intuitivamente, percebe-se que o descasamento entre os reajustes salariais e contratuais não abalaria o sistema em um contexto de inflação moderada, muito menos de inflação zero. Com efeito, até 1979, quando os índices inflacionários não ultrapassaram o percentual de 45%, o SFH manteve-se equilibrado. Mas, com a aceleração da inflação para níveis de 100%, no ano seguinte, e de 200%, a partir de 1983, o quadro mudou radicalmente. Já em 1979, quando os reajustes salariais passaram a ser semestrais, os reajustes das prestações deveriam segui-los nesta periodicidade com fins de manter o equilíbrio do sistema (SIMONSEN, 1991).

O biênio 1983/1984 é caracterizado, além da marcante aceleração da inflação, pelo fato de que, pela primeira vez desde a criação do SFH, o reajuste das prestações dos mutuários da classe média e alta foi maior do que seus reajustes salariais. Até 1973, o reajuste das prestações teve como parâmetro o índice de reajuste do salário-mínimo. Entre 1973 e 1982 as prestações subiram abaixo do salário mínimo. E, durante todo esse período, os reajustes salariais das classes mais altas não foram inferiores aos reajustes das prestações mensais de seus contratos. Mas, em 1983, a política salarial foi alterada e instituiu reajustes diferenciados para as várias classes de renda. Os setores de menores salários continuavam a ter reajustes pela correção monetária plena, enquanto aos de maiores salários eram

aplicados redutores. E, uma vez que o reajuste da prestação habitacional voltou a ter como parâmetro reajuste do salário-mínimo, o aumento real da prestação para os mutuários de renda média e alta foi inevitável (SANTOS, 1999).

O aumento real das prestações nos contratos da classe média e alta, fez com que tais segmentos sociais, de grande poder de mobilização junto à imprensa, provocassem grande alarde, que resultou na criação de inúmeras associações de mutuários, aumento de ações judiciais e, principalmente, em um alto nível de inadimplência do sistema, para o qual contribuiu ainda a recessão da economia (AZEVEDO, 1995).

Embora a inadimplência somente tenha atingido as classes média e alta no início do SFH, antes da criação do PES e do FCVS e no final do regime militar, ela foi uma constante na vida da classe de poder aquisitivo mais baixo, aquela com renda de até três salários mínimos.

Todavia, reconhecendo a incapacidade do SFH em solucionar as necessidades habitacionais da população de baixa renda e do conseqüente aumento do número de auto-construções e de habitação informais, o BNH criou programas habitacionais especiais destinados à população com renda de até três salários-mínimos entre os quais estavam o PROFILURB, o PRO-MORAR e o João de Barro. Estes programas tinham por escopo básico auxiliar a autoconstrução e/ou atuar na reurbanização de áreas habitacionais degradadas. Porém, os dados disponíveis sobre estes programas indicam que eles tiveram um baixo desempenho quantitativo: menos de 6% das unidades financiadas, ao longo da existência do BNH, foram destinadas aos denominados programas alternativos. Entre as moradias populares financiadas, somente 17,6% são oriundas destes programas especiais (AZEVEDO, 1995).

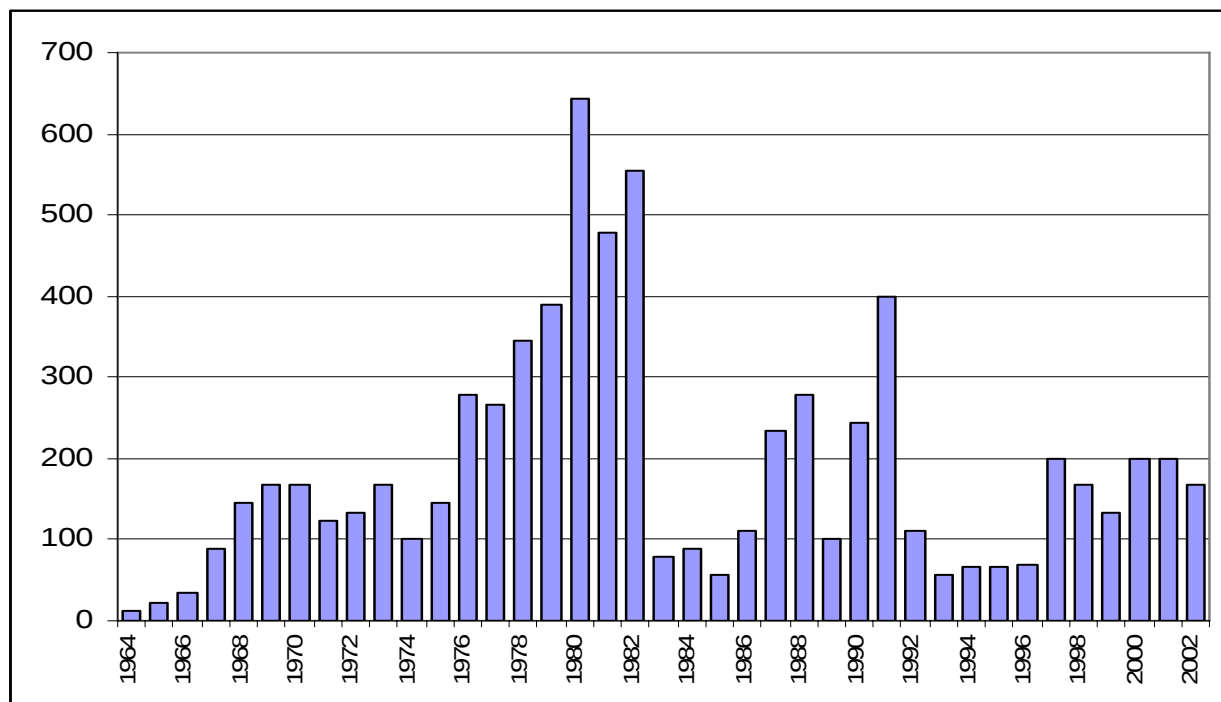


Figura 01. SFH – Unidades Habitacionais Financiadas 1964- 2002 (em mil)

Fonte: Ministério da Fazenda

Por outro lado, como mostra o Figura 01 acima, o melhor desempenho do SFH foi durante o regime militar, quando financiou algo em torno de 400 mil unidades habitacionais, em média, entre os anos de 1976 a 1982, período de auge do sistema, destacando-se o ano de 1980 com mais de 627 mil unidades financiadas. Porém, segundo Santos (1999), o SFH não foi capaz de atender as necessidades de moradia da população de baixa renda. Com efeito, essa faixa da população foi atendida pelo sistema somente com 33,5% das unidades habitacionais financiadas, ao longo da existência do BNH, e com um valor ainda menor do volume de financiamento, dado que o valor médio dos financiamentos de interesse social é inferior ao valor médio dos financiamentos destinados às classes de renda mais elevada.

2.4 A ATUAÇÃO DOS GOVERNOS PÓS-REGIME MILITAR NO SETOR HABITACIONAL (1985/1994)

Nos governos seguintes ao regime militar verificou-se a crise final do modelo de política habitacional que tinha como pilar de sustentação o SFH. Nos governos Sarney (1985-1990) e Collor (1990-1992) os problemas do SFH se agravaram a

ponto de inviabilizar a retomada da política habitacional nos moldes deste sistema. Por conseguinte, a concepção de que a política habitacional poderia ser feita tendo como base um sistema auto-financeável foi praticamente arquivado, dando margem a intensificação dos programas habitacionais alternativos, executados em sua maioria com recursos orçamentários e do FGTS.

2.4.1 A Nova República

No início da Nova República, em 1985, o setor habitacional apresentava baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, mutuários organizados em associações nacionais e grande esperança de que o novo governo resolvesse a crise do sistema sem penalizar os mutuários.

Ao contrário do discurso de renovação e de ênfase na política urbana e habitacional, o novo governo tomou uma série de medidas que trouxeram prejuízos ao bom desempenho da área habitacional. Segundo Azevedo (1995), a primeira dessas medidas foi a concessão em 1985 de um elevado subsídio para os devedores do SFH, em resposta à pressão dos mutuários e da elevação do nível de inadimplência dos financiamentos habitacionais.

As pressões dos mutuários juntamente com a intervenção de parlamentares e partidos políticos e debates internos no Executivo forçaram o governo a tomar uma decisão de reajuste de 112%, desde que os mutuários optassem pelo aumento semestral das prestações. Para os que desejassem continuar com o aumento anual, a correção monetária a ser aplicada seria a plena, ou seja, 246,3%. Logicamente que a grande maioria dos mutuários optou pela semestralidade, que atendia a reivindicação da Coordenação Geral dos Mutuários (AZEVEDO, 1995).

O subsídio concedido no sub-reajuste das prestações contribuiu para diminuir o nível de inadimplência e aumentar a liquidez de curto prazo do sistema. No entanto, essa benesse elevou consideravelmente o descasamento entre a correção do passivo, representado pelos recursos dos poupadores do SBPE e do FGTS, e o ativo, representado pelas prestações dos mutuários do SFH, resultando assim no chamado *rombo* do FCVS, o fundo destinado a equilibrar as operações ativas e passivas do sistema. Ademais, não se pode esquecer o caráter altamente regressivo do subsídio concedido aos devedores do sistema, pois a maioria destes era composta de mutuários pertencentes às classes média e alta (SANTOS, 1999).

Com o advento do Plano Cruzado, em 1986, o SFH sofreu um novo forte impacto negativo. De acordo com o plano, a partir de março de 1986 as prestações deveriam ser majoradas pela média dos reajustes dos doze últimos meses e ficariam congeladas pelos próximos doze meses. Como a correção monetária continuou a reajustar o passivo dos SFH, o plano econômico implantado contribuiu para aumentar o *rombo* do FCVS, estimado na faixa de 20 a 30 bilhões de dólares. Esse desequilíbrio, somado às irrisórias prestações pagas, que não cobriam nem a parcela dos juros devidos, não permitia suficiente retorno de caixa ao sistema, necessário à concessão de novos financiamentos (SANTOS, 1999).

No período da Nova República, a política habitacional sofreu, além dos efeitos do desequilíbrio atuarial do SFH, proveniente dos efeitos econômicos conjunturais, os resultados negativos da profunda crise institucional desencadeada com a extinção do BNH e a incorporação de suas atividades e de seu quadro funcional pela Caixa Econômica Federal, onde a questão habitacional foi relegada a um plano setorial, ao contrário da atuação do BNH, que tinha essa questão como sua atividade-fim.

O fechamento do BNH (Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986) causou uma imensa confusão institucional, com reflexos negativos na política habitacional do país, provocada por reformulações constantes nos órgãos responsáveis pelas questões urbano-habitacionais. O recém-criado Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU foi reformulado por várias vezes, até sua extinção em 1989, quatro anos após o seu aparecimento, passando as suas atribuições ao Ministério do Interior. Por outro lado, as atribuições do BNH foram pulverizadas por diversos órgãos federais, como o Banco Central, que passou a ser o órgão normativo e fiscalizador do SBPE, a Caixa Econômica Federal, gestora do FGTS e agente financeiro do SFH, e Secretaria Especial de Ação Comunitária, responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos (SANTOS, 1999).

A grave crise financeira e institucional forçou uma mudança de rumo na política habitacional pela primeira vez desde 1964. Esse novo direcionamento baseou-se no fortalecimento dos programas habitacionais alternativos do SFH e não em mudanças do sistema em si. Neste período, o desempenho desses programas passou a ser bem superior aos dos programas convencionais. Destaca-se entre estes o Programa Nacional de Mutirões Comunitários que, a exemplo do PROFILURB, do PRÓ-MORAR e do João de Barro, estava voltado para as famílias

de renda inferior a três salários mínimos (SANTOS, 1999). Referido programa tinha por objetivo financiar 550 mil unidades habitacionais, mas, segundo Azevedo (1995), estimou-se que pelo menos um terço das unidades financiadas não foram construídas, em função, dentre outros fatores da má utilização de recursos, da inexistência de uma política clara de prioridades para a alocação desses recursos, deixando-o vulnerável ao clientelismo e ao tráfico de influência.

Os programas alternativos da época passaram a ser concorrentes dos programas convencionais da área social do SFH, todos voltados para as populações com renda inferior a três salários mínimos, mas com os primeiros tendo a vantagem de oferecerem unidades habitacionais em condições muito mais favoráveis, dado que eram altamente subsidiados. Ademais, as COHAB, responsáveis principais pela oferta de moradias às classes populares através do SFH, tiveram participação restringida pelo governo federal, a pretexto de conter o endividamento de estados e municípios com a União. Isto fez com que essas companhias deixassem de ser agentes promotores, ou seja, tomadores de recursos do FGTS e executores de obras, e passassem a simples órgãos assessores, diminuindo, dessa maneira, a capacidade de ação dos estados e municípios na questão habitacional (SANTOS, 1999).

Verifica-se dessa maneira que a crise do SFH, em particular, assim como a de todo o setor habitacional, em geral, aprofundou-se durante o período 1985/1989. Ao longo desse período de tempo, o equilíbrio atuarial do SFH sofreu fortes impactos e, com a extinção do BNH, o setor habitacional mergulhou em grande crise institucional. Mesmo os pesados investimentos alocados nos programas alternativos, se por um lado tiveram o mérito de ter por objeto uma faixa de renda à margem do sistema, por outro foram alvo de todo tipo de má utilização de recursos, o que resultou no enfraquecimento das COHAB e, portanto, aumentou a centralização da política habitacional (SANTOS, 1999). Nesse período, segundo o IPEA (1989), a ação do governo na questão habitacional pode ser avaliada como um conjunto de ações fragmentadas, desarticulada de uma política consistente e coerente com os objetivos expressos nos planos de governo, que determinam tratamento prioritário à população de baixa renda.

2.4.2 Os Governos Collor e Itamar Franco

No governo de Fernando Collor (1990-1992), o quadro de crise na habitação se agravou e caracterizou-se por mudanças superficiais no SFH por meio de facilidade na quitação dos saldos devedores dos financiamentos e mudança no mecanismo de correção das prestações, além da implantação de programas voltados para a habitação popular conhecidos pela má utilização dos recursos públicos como o Plano de Ação Imediata para a Habitação – PAIH, de responsabilidade do recém-criado Ministério da Ação Social, sucessor do extinto Ministério do Interior. O citado programa previa a construção, em caráter de urgência, de aproximadamente 245 mil unidades habitacionais em 180 dias por meio da contratação de empresas privadas de construção civil. Tanto o prazo inicialmente previsto como o número de unidades a serem construídas não foram atingidos. O tempo previsto foi dilatado por mais de dezoito meses, o custo unitário médio extrapolou o previsto, resultando na diminuição da meta inicial para 210 mil unidades e, por fim, o clientelismo impediu a alocação de recursos definidos pelo conselho curador do FGTS para os diversos estados da Federação (SANTOS 1999).

Em complemento aos problemas constatados, vale registrar que o período em análise foi caracterizado também pela desvinculação dos programas habitacionais dos de saneamento e desenvolvimento urbano, prejudicando a integração e a eficiência social, pela ausência de controle sobre a qualidade das construções e, principalmente, pela má gestão das fontes de recursos desses programas, em destaque o FGTS.

No biênio 1990/1991 foram contratadas aproximadamente 526 mil unidades, sendo 360 mil somente em 1991. O volume de operações contratadas nesses dois anos comprometeu o orçamento do FGTS para os anos seguintes, impedindo a contratação de novas operações. Grande parte dessas unidades contratadas visou atender demandas políticas e muitas delas apresentaram problemas de comercialização e de conclusão das obras e, se comercializadas hoje, serão por valor bem inferior ao custo incorrido em construí-las, evidenciando inobservância dos critérios técnicos requeridos (GONÇALVES, 1997).

A deposição de Collor e a subida ao poder de Itamar Franco produziu mudanças consideráveis na gestão das políticas públicas na área de habitação. No governo Itamar Franco, os programas na área de habitação popular, sob a égide do Ministério do Bem-Estar Social, foram redimensionados e passaram a contar com a

participação de conselhos com participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos repasses da União. Essas mudanças vieram a aumentar significativamente o controle da sociedade e a transparência da gestão dos programas em questão, e constituíram-se em novo impulso na condução das políticas públicas habitacionais para o segmento popular. Vale ressaltar que os referidos programas, notadamente o Habitar Brasil e o Morar-Município, ou foram mantidos no governo seguinte ou serviram de modelo para a formulação de programas semelhantes (SANTOS, 1999).

O governo de Itamar Franco não se preocupou somente em reformular os programas habitacionais vigentes mas também em concluir as obras até então inacabadas, contratadas no governo anterior com recursos do FGTS, além de fazer algumas alterações no SFH como a extinção do PES, mecanismo que gerou o rombo no FCVS. Também criou um novo plano de amortização baseado no comprometimento de renda em substituição ao antigo PES. Mas, essas mudanças não foram suficientes para debelar a crise instalada na estrutura do SFH.

2.4.3 A Atuação do governo Fernando Henrique Cardoso no setor habitacional (1995-1998)

Segundo Santos (1999), nos documentos “Política Nacional de Habitação” (1996) e “Política de Habitação: Ações do Governo Federal de Janeiro/95 a Junho/98” (1998) estão contidos a posição oficial do governo acerca da questão habitacional. Tais documentos consideraram o modelo de intervenção governamental baseado no SFH como *esgotado* (pela dificuldade de captação de recursos através de suas fontes tradicionais), *regressivo* (por ter subsidiado pesadamente, com recursos públicos, as camadas de renda média e média alta da população) e *insuficiente* (porque em trinta anos o SFH produziu apenas 5,6 milhões do total de 31,6 milhões de novas moradias produzidas no país).

Em contraposição, o modelo proposto pelo governo FHC tinha quatro premissas básicas: 1) a focalização das políticas públicas habitacionais direcionadas ao atendimento à população de baixa renda, em que se situa cerca de 85% do déficit habitacional brasileiro; 2) descentralização e maior controle social sobre a gestão dos programas federais de habitação; 3) o reconhecimento, por parte do governo, de sua incapacidade de solucionar sozinho o problema habitacional do país e da necessidade de tentar melhorar o funcionamento do mercado de moradias no

Brasil; e 4) o reconhecimento de que as políticas públicas não devem ignorar a grande parcela população que trabalha na informalidade e/ou habita em moradias informais (SANTOS, 1999).

Resumidamente, é possível segmentar as ações e os programas habitacionais do governo de Fernando Henrique Cardoso em três grandes grupos: 1) atuação no financiamento, a fundo perdido ou subsidiado, a estados e municípios para a reurbanização de áreas habitacionais muito degradadas com melhoria das habitações existentes ou construção de novas unidades habitacionais e instalação ou ampliação da infra-estrutura dessas áreas, ocupadas principalmente por famílias de renda inferior a três salários mínimos mensais; 2) concessão de financiamentos de longo prazo para a construção ou melhoria de unidades habitacionais destinadas principalmente a famílias de renda mensal até doze salários mínimos mensais; e 3) políticas voltadas para a otimização do desempenho do mercado de moradias, incluindo a reformulação da legislação e o desenvolvimento institucional e tecnológico do setor (SANTOS, 1999).

No grupo um acima citado está inserido o programa Habitar Brasil, surgido em 1996 e substituído em 2000 pelo programa Morar Melhor, com as mesmas características do antecessor, os quais são objetos de estudo desta dissertação.

O primeiro governo Fernando Henrique aproximou do adquirente final os recursos da União, delegou para as instâncias regionais as decisões de investimento. Porém, não conseguiu reduzir o déficit onde ele é mais concentrado, nas famílias com renda de até três salários mínimos. Vale destacar que, ao contrário dos governos anteriores, foram utilizados recursos do OGU. Em seu primeiro mandato (1995-1998), de 1,03 milhões de unidades produzidas, 227,4 mil tiveram verbas do OGU como fonte de financiamento (PAULA, 2002).

A partir de 1995, ocorreu uma mudança de rumo na política de desenvolvimento urbano do governo federal. O FGTS continuou sendo a principal fonte de recursos, embora já se começasse a utilizar recursos externos para essa área. Distintamente do que fizeram os governos anteriores, o governo Fernando Henrique passou a utilizar financiamentos externos. Em seu primeiro mandato, foram aproximadamente US\$ 450 milhões, ou 8,5% de todos os recursos empregados. Da mesma forma, o governo Fernando Henrique, em seu primeiro mandato, utilizou mais recursos do tesouro para essa finalidade do que os governos anteriores no período 1980-1993. Foram 14,37% contra 12,74% (PAULA, 2002).

As mudanças ocorreram também na forma de administrar esses recursos, através de políticas que começaram a desvincular-se do modelo implantado no regime militar. A principal dessas mudanças foi a descentralização dos mecanismos pelos quais passariam a ser aplicados os recursos do FGTS. Antes do governo Fernando Henrique, todo o processo de seleção de propostas de financiamento era feito por órgãos do governo federal. A partir de então, a seleção e a escolha foram transferidas para órgãos colegiados estaduais. Um dos mais fortes argumentos para a implementação de dessa mudança institucional era a de que, no início do novo governo, havia um consenso, segundo o qual a corrupção e a ineficiência das administrações civis anteriores foram possíveis devido à centralização federal (PAULA, 2002).

Um dos resultados mais evidentes das mudanças na política habitacional foi o início da implantação de um sistema que permite uso mais racional e transparente dos recursos. Mas a total transferência da responsabilidade para os colegiados estaduais, ainda que implementada em 1995, deve se vista mais como uma tendência do que como um processo já consolidado.

Quantitativamente, no primeiro mandato de Fernando Henrique o número de financiamentos habitacionais foi muito superior aos das administrações anteriores do período democrático. A média anual do governo Fernando Henrique foi de 257,2 mil unidades contra 173,9 mil de Collor e de 155,5 mil de Sarney (PAULA, 2002).

Há sinais claros de que a política habitacional entre 1995 e 1998, mesmo tendo reorientação de critérios e maiores investimentos, não conseguiu concentrar o combate ao déficit habitacional onde ele é mais intenso: no segmento social de renda de até três salários mínimos. Ao priorizar o financiamento ao demandante final de habitação, e não mais ao construtor/incorporador, o Programa Carta de Crédito Individual - PCCI apresentou uma mudança radical em relação ao procedimento de financiar a produção (o empreendedor, no caso), que foi a característica do BNH/SFH. O PCCI consumiu 75% dos recursos do FGTS aplicados no primeiro governo de Fernando Henrique. Mas apesar de atender a milhares de pessoas, o PCCI, destinado a famílias com rendimentos até 12 salários mínimos, está distante de ser a solução mais adequada para enfrentar o problema do déficit habitacional, concentrado na faixa de renda de até três salários mínimos. Neste sentido, os financiamentos com recursos do FGTS foram muito pouco efetivos no combate às carências habitacionais da população como um todo.

2.5 PROGRAMAS DESTINADOS A COMBATER O DÉFICIT HABITACIONAL DA POPULAÇÃO DE RENDA MENSAL DE ATÉ TRÊS SALÁRIOS MÍNIMOS MENSAIS

O governo federal tem sido bastante atuante no financiamento a estados e municípios com a finalidade de melhorar as áreas habitacionais degradadas e habitadas por famílias de renda mensal inferior a três salários-mínimos. Os dois principais programas federais na área — Pró-Moradia e Habitar Brasil/Morar Melhor — investiram, em conjunto, R\$ 3,4 bilhões em reais de 2002, no período 1996-2002.

O Habitar Brasil/Morar Melhor e o Pró-Moradia têm desenho e objetivos muito parecidos. Em ambos, cabe aos estados e municípios apresentarem projetos às instâncias federais que, então, decidem sobre a liberação ou não do repasse ou do financiamento, considerando, entre outros fatores, a disponibilidade de recursos no FGTS (no caso do Pró-Moradia) ou no Orçamento Geral da União (no caso do Habitar Brasil/Morar Melhor), a qualidade técnica do projeto, sua relação custo-benefício, sua adequação aos objetivos dos programas etc. Ao receber o financiamento/repasse, o poder público local realiza então as melhorias nas comunidades escolhidas (geralmente caracterizadas por elevado grau de informalidade) e legaliza a situação das famílias beneficiadas. Na maioria dos casos, o poder público local, estado ou município, não exige qualquer tipo de contrapartida à população beneficiada, mesmo porque não há nada no desenho dos programas que o obrigue a cobrar pelas melhorias efetuadas. É importante ressaltar, portanto, o caráter assistencialista desses programas, cujo público-alvo são as famílias moradoras em áreas habitacionais degradadas, caracterizadas pela extrema pobreza e que, justamente por isso, necessitam de ações emergenciais do poder público. A relativa escassez de recursos para esses programas, aliada à despreocupação quanto à recuperação dos custos, fazem que seu escopo seja necessariamente limitado. Essa conclusão é reforçada quando se nota que esses programas não visam principalmente a construção de novas unidades habitacionais (ainda que contemplem essa possibilidade em alguns casos), e sim à melhoria das unidades existentes. Assim, atua-se muito mais na redução do déficit habitacional qualitativo do que no quantitativo. As tabelas a seguir, resumem o alcance e a evolução dos dois programas.

Tabela 1. Habitar Brasil / Morar Melhor: Síntese da Execução — 1996/2002

Ano	Habitar Brasil / Morar Melhor				
	Repasse (R\$ 1,00 de 2002)	Nº Contratos	Unidades Habitacionais	População Beneficiada	Empregos Gerados
1996	350.006.518	672	39.080	165.375	22.584
1997	462.808.621	1.477	82.769	230.412	31.466
1998	326.992.360	1.340	48.789	169.582	23.159
1999	148.183.718	937	40.657	79.833	10.902
2000	442.635.222	2.133	51.803	166.633	22.756
2001	445.980.989	2.093	43.381	150.313	20.528
2002	40.714.808	301	5.981	59.025	8.061
	2.217.322.236	8.953	312.460	1.021.173	139.456

Fonte: CEF

Tabela 2. Pró-Moradia: Síntese da Execução — 1996/2002

Ano	Pró-Moradia				
	Financiamento (R\$ 1,00 de 2002)	Nº Contratos	Unidades Habitacionais	População Beneficiada	Empregos Gerados
1996	370.695.607	394	46.023	233.956	44.021
1997	184.445.635	171	19.876	79.504	14.231
1998	570.342.614	442	71.065	284.260	46.904
1999	-	-	-	-	-
2000	74.711.613	10	4.830	19.320	6.515
2001	-	-	-	-	-
2002	50.897	18	3.686	14.744	5.949
	1.200.246.366	1.035	145.480	631.784	117.620

Fonte: CEF

As tabelas 1 e 2 acima evidenciam maior alocação de recursos nos programas Habitar Brasil e Morar Melhor em comparação com o similar Pró-Moradia, no período 1996-2002. Nesse período, referidos programas receberam 1,85 vezes a mais de recursos (R\$ 2,2 bilhões contra R\$ 1,2 bilhões) do que os alocados no programa Pró-Moradia. Igualmente o número de contratos foi 8,6 vezes maior nos programas Habitar Brasil/Morar Melhor, denotando maior pulverização de recursos. Por sua vez o número de unidades habitacionais produzidas foi maior 2,14 vezes nos programas Habitar Brasil/Morar Melhor. Essa superioridade, em relação ao Pró-Moradia, verifica-se também na população beneficiada e no número de empregos gerados. Vale registrar que, no período considerado, não houve contrações no Pró-Moradia nos anos de 1999 e 2001.

Embora bastante semelhantes, os programas Habitar Brasil/Morar Melhor e Pró-Moradia apresentam algumas diferenças importantes. A principal diz respeito a

suas fontes de recursos. Enquanto Habitar Brasil e Morar Melhor são financiados com recursos do Orçamento Geral da União - OGU, o Pró-Moradia é financiado com recursos do FGTS. A principal implicação desse fato é que, ao contrário dos repasses concedidos com recursos orçamentários, que não precisam ser repostos, os financiamentos concedidos com recursos provenientes do FGTS têm necessariamente de ser ressarcidos, a fim de evitar o seu esgotamento. Isso exige capacidade de pagamento e de endividamento de estados e municípios para obtenção de financiamento para projetos inseridos no Pró-Moradia, ao contrário da participação destes entes no Habitar Brasil/Morar Melhor, dado que a obtenção de recursos para a execução de projetos inseridos nos dois últimos, repasses de verbas do OGU, são concedidos a fundo perdido. Essa é a principal razão, apontada pelo próprio governo, para a diferença de desempenho dos dois programas, vistas nas tabelas 1 e 2. Ao contrário do Habitar Brasil/Morar Melhor, o desempenho do Pró-Moradia ficou abaixo do esperado, e houve sobra de recursos durante o período 1996-2002 porque grande parte dos municípios brasileiros (notadamente nas regiões mais pobres do país) não tem condições de atender às exigências financeiras (capacidade de pagamento e nível de endividamento adequado) para a participação no programa.

A diferença quanto à origem dos recursos reflete-se também na distribuição regional da sua disponibilidade. Enquanto, no caso do Pró-Moradia, a disponibilidade de recursos é definida a partir das normas técnicas de utilização do FGTS, no Habitar Brasil/Morar Melhor é definida pelo Congresso Nacional, responsável pela aprovação final do Orçamento Geral da União. Assim, a ingerência de fatores políticos no segundo caso é claramente maior do que no primeiro.

A partir do que foi exposto neste capítulo, **conclui-se** que o SFH, criado em 1964 no período de governo militar e atuante nos governos civis posteriores, não foi capaz de resolver o problema do déficit habitacional brasileiro, apesar de ser a primeira experiência de política habitacional com estrutura abrangente a nível nacional implantada com esse objetivo. Constatou-se também que os recursos do sistema destinados à compra ou à reforma de imóveis, sejam eles novos ou usados, destinaram-se aos demandantes com renda superior a três salários mínimos, ou seja, beneficiaram as classes de renda média e alta da população. Contraditoriamente, portanto, o sistema deixou de atender a contento a parcela da população onde se concentra o maior percentual do déficit habitacional. Segundo

PAULA (2002), há uma convergência de opiniões entre os analistas da política habitacional brasileira que recursos como os do FGTS, de caráter oneroso, são inadequados para o atendimento das necessidades habitacionais da população de muito baixa renda. Isso significa que essa faixa da população necessita de recursos parcialmente ou totalmente subsidiados para fazer face às suas carências de moradias.

Somente no governo de Fernando Henrique Cardoso voltou-se a utilizar recursos não onerosos, provenientes da arrecadação de impostos, destinados a reduzir o déficit habitacional concentrado na faixa populacional de rendimento inferior a três salários mínimos, através dos programas Habitar Brasil e Morar Melhor.

3 O PROCESSO DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS NOS PROGRAMAS HABITAR BRASIL E MORAR MELHOR: 1996-2002

Introdução

Este capítulo tem por escopo analisar aspectos ligados à alocação de recursos nos Programas Habitar Brasil e Morar Melhor considerando o processo de decisão política no Brasil e, inserido neste, o processo orçamentário brasileiro.

Primeiramente far-se-á uma breve contextualização do momento político e econômico imediatamente anterior ao surgimento dos dois programas e que os influenciou profundamente.

Logo após, tratar-se-á do programa Habitar Brasil (1996-1999), de forma regionalizada, abordando-se, de forma comparativa, os aspectos de programação, autorização e execução de gastos orçamentários com os diversos projetos desenvolvidos ao longo de seus quatro anos de existência. Em destaque estará a região Norte, analisada internamente por unidade federativa.

Em seguida, na mesma linha de abordagem do programa Habitar Brasil, analisar-se-á o Programa Morar Melhor, no período 2000 a 2002.

Por fim, virão as considerações finais, ressaltando os aspectos técnicos e políticos da repartição dos recursos públicos para os programas em questão.

3.1 ANTECEDENTES: O CENÁRIO POLÍTICO, SOCIAL E ECONÔMICO DOS ANOS 70, 80 e 90 DO SÉCULO XX

O novo cenário político e econômico desenhado na década de 90 do século passado, período da implantação dos programas Habitar Brasil (1996) e Morar Melhor (2000), não foi muito favorável aos movimentos popular e sindical. No Brasil, a crise econômica e os novos processos de produção deixaram muitos trabalhadores sem emprego, forçando-os a entrar na atividade informal como opção de sobrevivência ou como parte da estratégia geral da reestruturação do capital, através da qual se estabeleceu uma estreita associação entre os lados formal e informal da economia. Excluídos do frágil sistema de proteção social e sujeitos a uma jornada de trabalho mais exaustiva, os trabalhadores pouco se mobilizaram. Com sérias dificuldades para mobilizar os trabalhadores, o movimento sindical refluíu e, o que é mais grave, por várias vezes deu o seu apoio à adoção de políticas neoliberais (SILVA, 2003).

Assim, a década de 90 do século XX foi marcada pelo retrocesso dos movimentos populares. As manifestações da população foram redefinidas, tomando forma similar de campanhas, cujos principais atores foram as ONG – Organizações Não Governamentais. Essas manifestações preocuparam-se, sobremaneira, com questões de caráter ético-moral e de solidariedade individual, em que se convoca a “sociedade civil” para buscar alternativas para a pobreza, a violência e a corrupção (SILVA, 2003).

Nas décadas anteriores do século passado, anos 70 e 80, o capitalismo entrou numa nova crise, que se caracterizou pelo esgotamento do mercado interno de alguns países desenvolvidos, na queda da produtividade e de lucratividade e na desvalorização do dólar. Isso tudo deu origem a um novo processo de reorganização do capitalismo com conseqüências políticas e ideológicas. O capital encontrou, como solução para a sua sobrevivência, a financeirização e a reestruturação da produção, resultando no aumento da produtividade e na taxa de exploração da força da mão-de-obra, com a introdução de regimes de trabalho em tempo parcial e temporário e a revalorização do trabalho doméstico e familiar. No aspecto político-ideológico, a crise econômica provocou uma ofensiva contra o modelo de Estado de Bem-Estar Social, mormente aos direitos sociais adquiridos, colocando novamente em debate as relações do Estado com a economia (SILVA, 2003).

Essa crise, originada pela redução da lucratividade, foi justificada pelos neoconservadores como um distúrbio do sistema, causada por fatores externos, o modelo do Bem-Estar Social, sobretudo ao seu caráter intervencionista e ao sistema de proteção social. Alarmaram a todos com a tese da “ingovernabilidade”, ao mesmo tempo em que conspiravam contra os direitos já conquistados pelas classes populares, como forma de recompor as condições de acumulação do capital (SILVA, 2003).

Para os neoconservadores, a crise não é inerente ao sistema capitalista. Ao contrário, é um fator de perturbação originado da incapacidade do Estado em atender às crescentes demandas sociais. E, para fazer face a essas demandas, o Estado viu-se diante de uma crise fiscal, e o mercado teve sua liberdade cerceada. A fim de solucionar essa crise, os neoconservadores adotaram a estratégia de reformar o Estado, divulgando que as mudanças no sistema de proteção social e no modelo de gestão melhorariam o desempenho do aparelho estatal, aumentando, dessa maneira, a sua eficiência e sua capacidade de gestão e maior liberdade nas

regras do mercado de trabalho (SILVA, 2003).

A queda acentuada dos salários e o crescente incremento do subemprego e do desemprego na América Latina (inclusive o Brasil), no final do século XX, conduz à conclusão de que houve nesse período de tempo um retrocesso social dramático revelado no empobrecimento generalizado da classe trabalhadora e na inclusão de novos indivíduos no grupo de pobres ou de miseráveis. Ao mesmo tempo, verifica-se uma acentuada diminuição nos gastos sociais, tendo como consequência uma diminuição dos serviços sociais públicos e dos subsídios ao consumo popular, contribuindo para deteriorar as condições de vida de maior parte da população, situação esta que avança para amplos setores da classe média (LAURELL, 1997).

Iniciado justamente neste período, em 1995, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso tinha como um dos principais desafios na área social a necessidade de manter, ou mesmo ampliar, o gasto social apesar das condições fiscais adversas. E um dos objetivos fundamentais a serem alcançados era o de dar prioridade a programas e ações que aumentassem a capacidade do país de gerar mais e melhores postos de trabalho e oportunidades de obtenção de renda como a retomada de programas de investimento em habitação e saneamento básico.

Mas, caminhando em outra direção, em agosto de 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso deu início a uma nova ofensiva neoliberal no Brasil ao encaminhar, ao Congresso Nacional, o Projeto de Emenda Constitucional nº 173 sobre a reforma do aparelho do Estado brasileiro. Com o suporte popular obtido na eleição que o levou à presidência, Fernando Henrique Cardoso começou o seu mandato organizando uma grande reforma nas políticas e na estrutura do Estado, com intuito de reduzir o chamado “custo Brasil” – através da desoneração das exportações, abertura econômica e desestatização, flexibilização do mercado de trabalho etc. -, e solucionar a crise econômica do país, garantindo as condições de inserção do país na economia globalizada (SILVA, 2003).

Ao adotar essa diretriz, o governo de Fernando Henrique Cardoso ao mesmo tempo em que empreendia uma luta ideológica, na qual apresentava os direitos sociais como privilégios e obstáculos ao desenvolvimento econômico, promoveu a desregulamentação da economia e flexibilização da legislação trabalhista, a diminuição dos gastos públicos, a privatização das empresas estatais, a abertura do mercado aos investidores estrangeiros, dentre outras medidas liberalizantes.

Estas opções do governo de Fernando Henrique Cardoso não podem ser

justificadas apenas pelo lado econômico. Elas foram, primordialmente, opções políticas de apoio incondicional ao neoliberalismo, apoiadas por uma coalizão de poder de centro-direita, em que muito de seus integrantes eram oriundos dos governos de exceção. E, o apoio das classes burguesas nacionais ao novo presidente ocorreu pela identificação político-ideológica entre eles (SILVA, 2003).

Verifica-se, portanto, que a reforma do aparelho estatal brasileiro, já em debate na década de 80 do século passado, adquiriu importância central no governo de Fernando Henrique Cardoso, na década seguinte.

Foi nesse contexto de ideologias liberais, que pregavam o Estado mínimo, que surgiram os programas Habitar Brasil e Morar Melhor. Criados por um governo de tendência neoliberal, do presidente Fernando Henrique Cardoso, os dois programas apresentam características afinadas com as diretrizes do governo que os implementou, ou seja, as de permitir a realização de interesses econômicos das classes dominadas (oferta do bem moradia) e que parecem, a curto prazo, contrários aos interesses da classe dominante, mas que não a contrariam politicamente. Por sua vez, a garantia da realização dos interesses das classes dominadas é fruto de sua luta política para obtenção de ganhos sociais. E, esta luta, de acordo com a relação de forças, possibilita o surgimento de uma política social, como por exemplo, a política habitacional, que pode eventualmente contrariar os interesses econômicos da classe ou frações de classes dominantes, sem, no entanto, ameaçar seu poder político.

Por este raciocínio, pode-se explicar, pelo menos parcialmente, a intervenção do Estado na implementação de programas habitacionais para a população de baixa renda como o Habitar Brasil e o Morar Melhor, os primeiros a utilizar recursos fiscais nos últimos anos, destinados a reduzir o déficit habitacional do país. Essa intervenção estatal contribui para a permanência da hegemonia da classe dominante e dá conta das contradições existentes no decorrer da intervenção do sistema político sobre o econômico.

Há que se ressaltar, neste momento, que o modelo de política habitacional desenvolvido no Brasil no pós-1964 e anterior ao do governo Fernando Henrique Cardoso supôs pesada intervenção governamental no processo de produção de moradias. Na realidade, essa área de intervenção constituiu-se num dos setores privilegiados de atuação do governo de exceção. Por conseguinte, essa política foi viabilizada com a criação do Banco Nacional da Habitação - BNH que centralizou o

conjunto das atividades estatais do setor no período de sua existência (1964 a 1986). Porém, o sistema montado entrou em profunda crise a partir do início da década de 80 do século passado, quando a economia brasileira começou a entrar em recessão.

Dado que os mecanismos estruturais de operação do BNH eram fortemente dependentes do nível de atividade econômica, a crise da economia corroeu as bases de financiamento da política habitacional brasileira. A partir da extinção do banco e do definhamento do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, a política habitacional brasileira, centralizada no complexo BNH/SFH, ficou fragmentada em diversos órgãos do governo federal como Banco Central do Brasil - BACEN, a Caixa Econômica Federal - CEF e outros órgãos da administração direta como a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República - SEDU/PR, além de estados e municípios.

Os recursos utilizados pelo SFH, por serem onerosos, mostraram-se inadequados para o atendimento de programas de natureza social que tinham como clientela os grupos sociais com renda familiar não superior a 5 salários mínimos. E, para atender ao objetivo social de eliminação do déficit habitacional, reconhece-se que é necessário mobilizar um montante de recursos de origem fiscal que possa ser investido a fundo perdido muito maior ao que foi alocado ao SFH ao longo de sua existência.

Dos 5,6 milhões de novas moradias necessárias para eliminar o déficit habitacional quantitativo em 1995, ano imediatamente anterior à implementação do programa Habitar Brasil, 84,6% incidiam nas faixas de rendimento familiar mensal inferior a cinco salários mínimos, 71% localizavam-se nas áreas urbanas, 43,5% na região Nordeste e 33,6% na região Sudeste. Nas áreas urbanas o déficit habitacional devia-se principalmente à coabitação familiar, fenômeno mais grave nas regiões metropolitanas, enquanto nas áreas rurais era a rusticidade das habitações que respondia pela maior parte do déficit. As regiões metropolitanas que apresentavam a maior carência habitacional relativamente ao estoque de moradias existentes eram Belém (20,45%), Recife (17,35%) e Fortaleza (16,02%). A concentração da população pobre em termos absolutos apresentava aproximadamente o mesmo perfil do déficit habitacional, localizado principalmente nas áreas urbanas (76,1%) e nas regiões Nordeste (43,6%) e Sudeste (35%).

3.2 O PROGRAMA HABITAR BRASIL: 1996 - 1999

Criado em 1995, o Programa Habitar Brasil teve suas ações incorporadas pelo atual Programa Morar Melhor a partir do ano 2000.

Incluído nas diretrizes e ações do governo FHC, o programa Habitar Brasil tinha como objetivo elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida em localidades urbanas e rurais, promovendo intervenções em áreas degradadas ou de risco, ocupadas por subabitações - favelas, mocambos, palafitas e cortiços, entre outras - onde vivessem, predominantemente, famílias com renda mensal de até três salários mínimos e, prioritariamente, nos municípios integrantes do Programa Comunidade Solidária.

Eram participantes do Programa: o MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento, na qualidade de órgão Gestor Concedente, a CAIXA, na qualidade de Prestador de Serviços, os Estados, Distrito Federal e Municípios, na qualidade de Proponente e/ou de Agente Executor e a comunidade envolvida como beneficiários.

Os recursos provinham do OGU – Orçamento Geral da União, com contrapartida obrigatória dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e eventuais contrapartidas opcionais.

Para execução do Programa, eram seguidos ordenadamente os seguintes passos:

- a) aprovação do orçamento;
- b) a CEF informava aos estados e municípios que estavam contemplados no orçamento para que enviassem seus pleitos;
- c) os estados e municípios apresentavam planos de trabalho à CEF, para enquadramento;
- d) a CEF disponibilizava à SEDU informações sobre os planos de trabalho enquadrados e não enquadrados;
- e) a SEDU selecionava e informava à CEF os planos de trabalho que seriam autorizados a contratar;
- f) a CEF celebrava contratos de repasse com estados e municípios;
- g) a CEF liberava recursos conforme verificação da execução do orçamento;
- h) os contratados apresentavam prestações de contas à CEF após conclusão da obra ou serviço.

Na vigência do programa (1996-1999), ocorreram 4.426 contratações, envolvendo as 27 unidades da federação (UF) das cinco regiões do país e recursos

federais da ordem de R\$1,28 bilhão de recursos orçamentários em reais de 2002, sem incluir as contrapartidas estaduais e municipais, conforme detalha a Tabela 3 a seguir.

Tabela 3. Habitar Brasil: repasses e nº de contratos anuais – 1996/1999

Ano	Contratos	Repasse (R\$ 1,00 de 2002)
1996	672	350.006.518
1997	1.477	462.808.621
1998	1.340	326.992.360
1999	937	148.183.718
	4.426	1.287.991.217

Fonte: CEF

Adotando-se o critério do déficit habitacional nas regiões como ponderador na distribuição dos recursos do Programa, diz-se que a distribuição é eqüitativa quando segue esse critério. Como a origem dos recursos do Habitar Brasil era o OGU, a Sepurb (Secretaria de Política Urbana, vinculada à SEDU/PR – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República) elaborava a proposta orçamentária, segundo os critérios de déficit habitacional (qualitativo), e a encaminhava ao Congresso, onde sofria o efeito das emendas orçamentárias dos parlamentares, de maneira que o valor aprovado (autorizado) não seguia qualquer critério técnico e, em geral, ficava em nível bastante superior à proposta da SEDU.

Verificou-se igualmente que a liberação dos recursos financeiros, conquanto superasse a proposta da Sepurb, ficava aquém do valor autorizado na Lei Orçamentária Anual – LOA, de modo que abria oportunidade para a real distorção na distribuição dos recursos financeiros disponíveis para contratação, uma vez que a seleção dos municípios beneficiários não seguia nenhum critério técnico previamente conhecido.

As tabelas a seguir, referentes aos anos de 1997 e 1998, de maior atividade do Programa, com 1.477 e 1.340 contratações respectivamente, mostram essas distorções a um nível de agregação maior, por regiões do país.

Tabela 4. Proposta Orçamentária X Orçamento Aprovado X Executado - 1997

UF	Proposta Sepurb	%	OGU 1997	%	Executado	%	Não Executado	[G/C] x 100
	A	B	C	D	E	F	G	H
Norte	21.003.969	5,40	109.616.523	17,22	74.516.380	16,10	35.100.143	32,0
Nordeste	180.828.615	46,49	249.027.648	39,13	209.322.188	45,23	39.705.460	15,9
Sudeste	134.464.298	34,57	133.770.429	21,02	90.565.682	19,57	43.204.747	32,3
Sul	32.128.293	8,26	82.480.876	12,96	49.626.276	10,72	32.854.599	39,8
Centro-Oeste	20.537.214	5,28	61.518.357	9,67	38.778.094	8,38	22.740.263	37,0
Brasil	388.962.389	100,00	636.413.833	100,00	462.808.621	100,00	173.605.212	27,3

Fonte: SIAFI/STN/CEF/Senado Federal

Tabela 5. Variações por Regiões - 1997

UF	Variação % de Participação % OGU e Proposta	Variação % de Valor (R\$) OGU e Proposta	Variação % de Participação % Executado e OGU	Variação % de Valor (R\$) Executado e OGU	Variação % de Participação % Executado e Proposta	Variação % de Valor (R\$) Executado e Proposta
Norte	219	422	(7)	(32)	198	255
Nordeste	(16)	38	16	(16)	(3)	16
Sudeste	(39)	(1)	(7)	(32)	(43)	(33)
Sul	57	157	(17)	(40)	30	54
Centro-Oeste	83	200	(13)	(37)	59	89
Brasil	-	64	-	(27)	-	19

Tabela 6. Variações por estado da Região Norte - 1997

UF	Variação % de Participação % OGU e Proposta	Variação % de Valor (R\$) OGU e Proposta	Variação % de Participação % Executado e OGU	Variação % de Valor (R\$) Executado e OGU	Variação % de Participação % Executado e Proposta	Variação % de Valor (R\$) Executado e Proposta
AC	760	1.308	(18)	(40)	741	741
AM	26	107	(50)	(64)	(37)	(25)
AP	338	616	(28)	(47)	217	277
PA	68	175	32	(4)	122	164
RO	34	120	3	(25)	38	65
RR	8.313	13.665	(31)	(50)	5.708	6.811
TO	451	802	9	(21)	614	614
Norte	219	422	(7)	(32)	198	255

Tabela 7. Proposta Orçamentária X Orçamento Aprovado X Executado - 1998

UF	Proposta Sepurb	%	OGU 1998	%	Executado	%	Não Executado	[G/C] x 100
	A	B	C	D	E	F	G	H
Norte	15.129.978	5,40	82.824.267	11,80	36.861.608	11,27	45.962.659	55,5
Nordeste	130.257.900	46,49	248.677.170	35,43	135.973.600	41,58	112.703.570	45,3
Sudeste	96.859.876	34,57	226.568.943	32,28	97.817.888	29,91	128.751.055	56,8
Sul	23.143.262	8,26	68.729.324	9,79	23.486.731	7,18	45.242.593	65,8
Centro- Oeste	14.793.756	5,28	75.160.389	10,71	32.852.533	10,05	42.307.856	56,3
Brasil	280.184.772	100,00	701.960.093	100,00	326.992.360	100,00	374.967.733	53,4

Fonte: SIAFI/STN/CEF/Senado Federal

Tabela 8. Variações por Regiões - 1998

UF	Variação % de Participação % OGU e Proposta	Variação % de Valor (R\$) OGU e Proposta	Variação % de Participação % Executado e OGU	Variação % de Valor (R\$) Executado e OGU	Variação % de Participação % Executado e Proposta	Variação % de Valor (R\$) Executado e Proposta
Norte	118	447	(4)	(55)	109	144
Nordeste	(24)	91	17	(45)	(11)	4
Sudeste	(7)	134	(7)	(57)	(13)	1
Sul Centro- Oeste	19	197	(27)	(66)	(13)	1
	103	408	(6)	(56)	90	122
Brasil	-	151	-	(53)	-	17

Tabela 9. Variações por estado da Região Norte - 1998

UF	Variação % de Participação % OGU e Proposta	Variação % de Valor (R\$) OGU e Proposta	Variação % de Participação % Executado e OGU	Variação % de Valor (R\$) Executado e OGU	Variação % de Participação % Executado e Proposta	Variação % de Valor (R\$) Executado e Proposta
AC	419	1.201	(32)	(68)	253	312
AM	(10)	124	(84)	(93)	(86)	(83)
AP	220	701	(70)	(86)	(5)	11
PA	(30)	75	9	(49)	(23)	(11)
RO	190	627	(48)	(76)	51	76
RR	2.710	6.941	56	(27)	4.296	5.030
TO	766	2.070	35	(37)	1.072	1.268
Norte	118	447	(4)	(55)	109	144

A seguir, far-se-á a análise dos dados contidos nas tabelas 4 a 9 para os anos de 1997 e 1998, comparando a Proposta Orçamentária, baseada no déficit habitacional por Região, e Orçamento Aprovado pelo Congresso Nacional. Em seguida, faremos a comparação entre a Execução Orçamentária, realizada pelo Poder Executivo e o Orçamento Aprovado. Por fim, cotejaremos a Execução Orçamentária e a Proposta Orçamentária, constante no projeto de lei orçamentária.

3.2.1 Proposta Orçamentária *versus* Orçamento Aprovado

Nesta seção, avaliou-se a relação entre proposta orçamentária elaborada pela Sepurb e a lei orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional, o OGU, em busca de possíveis distorções entre os valores autorizados no orçamento e os previstos no projeto de lei orçamentária, estes últimos baseados nos déficits habitacionais quantitativo e qualitativo de cada unidade federativa, para famílias de até três salários mínimos, calculados pela Fundação João Pinheiro para o ano de 1995,

No ano de 1997 (Tabela 5), as regiões Norte, Centro-Oeste e Sul, nesta sequência, foram as que mais tiveram seu peso de participação aumentado na relação Proposta *versus* Orçamento Autorizado, pois registraram maior alocação de recursos no OGU em relação à proposta da Sepurb, notadamente a região Norte, resultado da atuação dos parlamentares de seus estados na aprovação de emendas ao orçamento. Esta região participou com 17,22% do valor total autorizado no OGU (Tabela 4), percentual bem superior ao proposto no projeto de lei orçamentária de 5,40%, havendo, portanto, um incremento positivo de 219% na relação percentual proposto e percentual autorizado (tabela 5). Por sua vez, para o volume de recursos em reais alocados no OGU em comparação com o proposto, a região Norte teve o maior incremento, 422%, enquanto a região Sudeste, a segunda em déficit, foi a única a ter incremento negativo (1,0%).

No ano seguinte, 1998 (Tabela 8), novamente a região Norte teve um incremento positivo na relação percentual de alocação de recursos no OGU *versus* percentual previsto na proposta da Sepurb e superior aos das demais regiões do país. Esse incremento, de 118%, foi inferior aos 219% do ano anterior, mas ainda assim bastante expressivo. Já em volume de recursos em reais, o incremento entre o previsto e o autorizado foi de 447%, o maior dentre as regiões e superior ao do ano anterior, de 422%.

Essa distorção verificada entre o proposto no Projeto de Lei Orçamentária

(PLO) e o autorizado na lei orçamentária anual (LOA), existente a nível regional, é reflexo das distorções existentes em nível de unidades federativas que, por sua vez, resulta da atuação parlamentar e do nível de influência da bancada de congressistas de cada estado.

Como vimos anteriormente, para os anos de 1997 e 1998 a região Norte teve incremento positivo tanto no volume de recursos em reais autorizados no OGU em relação à proposta da Sepurb como na relação percentual de participação na proposta e percentual de participação no autorizado. Por sua vez, a alocação de recursos entre os estados desta região não foi eqüitativa, ou seja, equivalente ao percentual do déficit habitacional de cada estado. Em 1997 (Tabela 6), o Pará e o Amazonas, os mais carentes, com déficits de 2,81% e 1,02% do total do país e 52% e 19% da região Norte, respectivamente, tiveram crescimento menor na relação percentual de participação na proposta da Sepurb e percentual de recursos alocados no OGU (68% e 26% respectivamente). Já os estados de Roraima, Acre e Amapá, os de menores déficits, nesta ordem, tiveram um percentual de participação nos recursos orçados bastante superior ao percentual proposto pela Sepurb (variação respectiva de 8.313%, 760% e 338%). O estado de Roraima, por exemplo, conseguiu aumentar sua participação no OGU em volume de recursos, através de emendas, em 13.665% além do previsto na proposta apresentada no projeto de lei do orçamento, seguido do Acre com 1.308%. Já os estados do Pará e do Amazonas obtiveram um incremento muito menor, em reais, de 175% e 107% respectivamente, em relação às outras unidades federativas da região.

Em 1998, esse desequilíbrio intra-regional aumentou, pois Pará e Amazonas, mesmo possuindo valores em reais alocados no OGU superiores aos montantes propostos para cada um (maiores 75% e 124%, respectivamente), mas inferiores aos dos demais estados da região, foram os únicos a ter incremento negativo na relação participação percentual na proposta e participação percentual no OGU, com menos 30% e menos 10% respectivamente (tabela 9). O estado de Roraima, de menor déficit, teve incremento superior (2.710%) a todos os demais estados, como já ocorrera no ano anterior.

Cabe aqui ressaltar o seguinte: ainda que o orçamento seja apenas autorizativo, o Congresso Nacional ao aprovar um limite de valor de execução para uma UF abaixo do valor proposto com base no déficit, a UF referenciada será prejudicada, caso as demais UF não tenham tido cortes equivalentes. O mesmo vale

ao se comparar regiões, já que estas resultam da união de UF. Para o período em questão (1997-1998), a região Norte, como um todo, teve valores em reais alocados no OGU superiores aos propostos no projeto de lei orçamentária, em que o referencial de participação por região é o percentual de participação de suas unidades federativas no déficit habitacional do país.

3.2.2 Execução Orçamentária *versus* Orçamento Aprovado

Essa análise tem como objetivo cotejar a aplicação de recursos (repasses) e os valores autorizados na lei orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional.

No ano de 1997 (Tabela 5), somente a região Nordeste teve um percentual de participação na execução global superior a sua participação percentual no OGU como um todo, com incremento positivo de 16%. Todas as outras regiões do país registraram percentuais negativos nesta comparação, sendo que as regiões Norte e Sudeste apresentaram menor queda, 7% cada. Quando se compara o volume de recurso aplicado com o autorizado, verifica-se que todas as regiões sem exceção sofreram cortes não-lineares em reais e, no conjunto, esses cortes ficaram na faixa média de 31,4%. A região Norte teve corte de 32%, ligeiramente acima dessa média. Já a região Sul teve a maior redução (40%), seguida da região Centro-oeste (37%).

No ano seguinte de 1998 (Tabela 8), a variação de percentual de participação entre o executado e o autorizado foi negativa para todas as regiões, exceto para a região Nordeste (17% positivos) e o volume de recurso em reais aplicado, em comparação como o autorizado, decresceu, em média, 55,8% para todas as regiões, sem exceção. A Região Norte ficou em percentual ligeiramente abaixo da média, com 55%. Foi o segundo menor corte, depois do aplicado à região Nordeste (45%).

Como se observa, o corte no OGU, em 1998, foi superior ao do ano anterior. Em 1997 (Tabela 4), para R\$ 636,4 milhões autorizados para todas as unidades federativas, foram executados R\$ 462,8 milhões (corte de 27,3%). Em 1998 (Tabela 7), para R\$ 701,9 milhões autorizados, foram executados 326,9 milhões (corte de 53,4%). Por sua vez, a região Norte sofreu corte de R\$ 35,1 milhões (32%) em 1997 e R\$ 45,9 milhões (55,5%) em 1998.

Quando se analisa a distribuição dos recursos nos anos de 1997 e 1998 pelas unidades federativas que formam a região Norte (Tabelas 6 e 9), observa-se que os estados do Pará (32%), Tocantins (9%) e Rondônia (3%) tiveram percentual de participação no executado superior (incremento positivo) ao percentual de

autorização no OGU no primeiro ano. Nessa comparação, os demais estados da região tiveram percentual de recursos aplicados inferior (incremento negativo) aos recursos autorizados para cada um deles no OGU. Já em volume de recursos, todos os estados da região o tiveram em montante inferior ao autorizado no OGU, sendo que o Pará teve a menor redução (4%), sendo-lhe autorizado R\$ 30,0 milhões e executado R\$ 28,8 milhões e o Amazonas, segundo maior déficit da região, teve um corte de 64% (R\$ 8,2 milhões autorizados e 2,9 milhões aplicados). No ano seguinte, 1998, somente Roraima (56%), Tocantins (35%) e Pará (9%) tiveram incremento positivo na relação percentual de participação entre executado e autorizado, porém todos os estados da região sofreram cortes substanciais nos valores aplicados em comparação com os alocados no OGU (média de 62,2%), sendo o maior para o estado do Amazonas, que chegou a 93%, em que o OGU reservava R\$ 6,4 milhões e somente pode utilizar R\$ 473,1 mil.

Os cortes orçamentários realizados pelo Executivo, tais com verificados aqui, têm inegável importância para os municípios, unidades federativas e regiões que não pode ser ignorada, pois estes entes políticos, com estas supressões, deixam de utilizar recursos que, em tese, poderiam ser investidos em obras e serviços necessários à redução do déficit habitacional.

Essas distorções aqui evidenciadas entre o executado e o autorizado têm suas origens na atuação do Executivo quando da liberação dos recursos, pois o OGU é uma autorização de liberação de recursos, até um limite estipulado, feito a uma unidade federativa ou a um município, e a execução orçamentária depende da existência de recursos financeiros, os quais costumam ser inferiores aos valores aprovados para o programa.

3.2.3 Execução Orçamentária *versus* Proposta Orçamentária

Esta análise tem por escopo cotejar a execução orçamentária e a proposta orçamentária elaborada pelo Executivo (Sepurb), considerando os efeitos da seleção de proponentes e a distribuição final dos recursos entre as unidades federativas.

No ano de 1997 (Tabela 5), pode-se verificar as regiões em que houve maior variação relativa entre o percentual na execução orçamentária total e o percentual na proposta orçamentária total. As regiões Norte (198%), Centro-Oeste (59%) e Sul (30%) apresentaram variação positiva. Já as regiões Sudeste e Nordeste, de maior déficit, tiveram variação negativa. Em 1998 (Tabela 8), pode-se constatar que as

regiões Norte (109%) e Centro-Oeste (90%) continuaram a ter variação positiva, ao contrário da região Sul (13%), que passou a ter variação negativa juntamente com as demais regiões.

Quanto à variação havida entre o volume em reais de recurso executado e o valor em reais alocado na proposta, a Tabela 5 evidencia, para o ano de 1997, variação positiva para todas as regiões, exceto a região Sudeste, que teve expressiva variação negativa de 33%. Neste ano, a região Norte destacou-se das demais com uma variação positiva de 255% (R\$ 21,0 milhões propostos e R\$ 35,1 milhões executados). No ano seguinte, 1998, a Tabela 8 evidencia variação positiva para todas as regiões, destacando-se as regiões Norte com 144% (R\$ 15,1 milhões propostos e R\$ 36,8 milhões executados) e Centro-Oeste com 122%, percentuais muito superiores ao das outras regiões.

Com base nos dados acima informados, em que algumas regiões apresentaram grandes variações no peso de suas participações na execução orçamentária, é possível inferir que critérios desconhecidos na autorização de execução de projetos ainda exercem um peso relevante na distribuição dos recursos.

Isso fica evidente quando se analisa este item para cada unidade federativa da região Norte (Tabelas 6 e 9). Em 1997 e 1998, o estado de Roraima, o de menor déficit regional, teve respectivamente 5.708% e 4.296% de incremento relativo entre percentual de participação na execução e percentual de participação na proposta orçamentária. Por sua vez, o estado do Amazonas, com o segundo maior déficit regional, apresentou variação negativa neste biênio. Em volume de recurso aplicado, novamente Roraima apresentou maior variação de valor em relação ao recurso proposto nos anos de 1997 e 1998 (6.811% e 5.030% respectivamente). Por outro lado, Amazonas em 1997 e 1998 e Pará em 1998 apresentaram variação negativa quando se comparam volumes de recursos propostos e aplicados.

3.3 O PROGRAMA MORAR MELHOR: 2000 - 2002

Em 1999, ano inaugural do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a crise econômica iniciada em 1998 torna-se mais aguda e afeta a taxa de crescimento do país, obrigando o governo a desvalorizar o real. Nesse intervalo de tempo, ocorre a primeira e única redução do gasto social do governo federal, de 3,7% em relação ao ano anterior, mais em razão da redução dos gastos com a

previdência social, em vista dos efeitos da Emenda Constitucional nº 20 de dezembro de 1998, que trata da Reforma da Previdência (CASTRO et al, 2003).

No ano seguinte, em 2000, o país volta a ter crescimento econômico acima de 4%. Particularmente importante foi o crescimento do nível de ocupação, sendo ligeiramente superior ao crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), o que resultou na queda do nível de desemprego. Por outro lado, a taxa de inflação ficou abaixo da meta de 6%, a despeito da continuidade do ajustamento fiscal, da consolidação dos regimes de metas de inflação e das taxas de câmbio flutuantes. A arrecadação tributária aumentou, resultando em uma arrecadação bruta de 32,9% do PIB. Como consequência dessa conjuntura favorável, o gasto social do governo federal pôde crescer novamente, situando-se 1,3% acima em relação a 1999 (CASTRO et al, 2003)

Ao contrário do ano anterior, em 2001 o crescimento econômico foi reduzido, ficando no patamar de 1,5%, mas ainda assim superior aos de 1998 e 1999, anos em que o nível de atividade também foi negativamente afetado por crises da economia mundial. Vale ressaltar que o resultado desse ano é inferior à taxa média de crescimento da economia brasileira da década de 1990, que ficou em 2%. Foi o ano também do racionamento de energia elétrica. Os indicadores de emprego apresentaram comportamento favorável ao longo do ano, refletindo com menor intensidade os efeitos das diversas crises que afetaram a trajetória do nível de atividade. A inflação nesse ano foi afetada pelos choques, sobretudo os de origem externa, que exerceram pressão sobre o câmbio, com consequências diretas no comportamento dos preços administrados e dos preços livres. Nessa conjuntura, os gastos sociais do governo federal tiveram pequeno crescimento de cerca de 1% em relação a 2000, o que resultou principalmente da criação do Fundo de Combate à Pobreza, que levou consigo uma parcela de recursos para a área social (CASTRO et al, 2003).

Foi nesse contexto político e econômico do final do século XX e início do século XXI que o Programa Morar Melhor foi instituído no ano de 2000, através da Portaria SEDU nº 21, de 17.05.2000, e renovado com o Decreto nº 3.794, de 19 de abril de 2001, e a Medida Provisória nº 2.146-2, de 5 de junho de 2001.

O Programa tem por objetivo a melhoria das condições de habitabilidade das famílias de baixa renda, assim consideradas aquelas com rendimento mensal de até três salários mínimos atendendo, preferencialmente, as populações que habitam em

áreas de risco (mocambos, favelas, palafitas) e os participantes do programa Comunidade Solidária.

Os atores envolvidos no programa Morar Melhor são a SEDU como gestora/concedente; a CAIXA como prestadora de serviços; os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, por meio de seus órgãos da administração direta e indireta, como proponente/agente executor; organizações não governamentais, como órgãos assessores e a comunidade beneficiária.

As fontes de recursos para o programa são originadas do OGU – Orçamento Geral da União na Unidade Orçamentária da SEDU/PR; contrapartida dos estados, Distrito Federal e municípios e outras fontes que vierem a ser definidas.

Eram duas as modalidades descritas no Programa Morar Melhor: a urbanização de áreas ocupadas por subabitações e a urbanização de áreas não ocupadas.

A urbanização de áreas ocupadas por subabitações contemplava intervenções necessárias à segurança, salubridade e habitabilidade de áreas ocupadas por favelas, mocambos, palafitas ou outros tipos de aglomerados habitacionais inadequados, por meio de ações integradas, que envolvessem preferencialmente, a mobilização comunitária, podendo compreender a regularização fundiária; a execução de obras e serviços de infra-estrutura básica e recuperação ambiental; a melhoria e/ou construção de unidades habitacionais, construção de equipamentos comunitários; aquisição de terrenos e apoio ao desenvolvimento comunitário.

A urbanização de áreas não ocupadas contemplava intervenções necessárias à urbanização em áreas não ocupadas, devendo ser adotada, exclusivamente, para assentamento de famílias originárias de áreas que configurassem situação de risco, que não tivessem possibilidade de recuperação para uso habitacional, ou que fossem objeto de legislação que proibisse a ocupação residencial.

Hoje o Programa Morar Melhor compreende cinco ações incluindo Ação de Lotes Urbanizados, de Resíduos Sólidos, de Saneamento, de Urbanização e de Produção de Moradias.

A Ação Lotes Urbanizados contempla produção de parcelas legalmente definidas de uma área, em conformidade com as diretrizes do planejamento urbano municipal, dotando-as de acesso por via pública e, no seu interior, no mínimo, de soluções adequadas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia

elétrica, podendo incluir também construção de unidades habitacionais, com aquisição de cesta básica de materiais de construção, através da concessão de financiamentos às famílias beneficiárias do programa.

A Ação Resíduos Sólidos visa erradicar os “lixões” removendo as famílias de catadores de suas áreas para locais providos de condições de habitabilidade e, paralelamente, ampliar os serviços de coleta, tratamento e disposição final adequada de resíduos sólidos, nos municípios identificados pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância e Adolescência - UNICEF como tendo crianças que vivem do lixo.

A Ação Saneamento contempla implantação e ampliação dos serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e dos serviços de coleta, tratamento e/ou disposição final de resíduos sólidos.

A Ação Urbanização visa a construção de unidades habitacionais, unidades sanitárias, melhorias habitacionais e, em caráter complementar às obras habitacionais, a execução de obras e serviços de infra-estrutura, recuperação ambiental e equipamentos comunitários.

A Ação Produção de Moradias contempla construção de unidades habitacionais em parcelas legalmente definidas de uma área, que disponham de acesso por via pública e, no seu interior, no mínimo, soluções adequadas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica.

Cabe observar que, a partir de 2002, as ações voltadas ao saneamento e tratamento de resíduos sólidos foram transferidas para programas específicos (0122 – Saneamento é Vida e 8007 – Gestão de Resíduos Sólidos, atualmente geridos pelo Ministério das Cidades). Essa reestruturação objetivou focalizar melhor o Programa, que passou a ser composto por ações voltadas diretamente à implementação de soluções habitacionais para populações carentes.

Com o novo arranjo institucional promovido pela Medida Provisória nº 103, de 01/01/2003, convertida na Lei nº 10.683/2003, a SEDU foi transformada em Ministério das Cidades (art. 31, inciso VIII), passando o Programa Morar Melhor a ser gerido por este novo ministério.

As diretrizes gerais para concepção dos empreendimentos são as seguintes: beneficiar famílias localizadas em áreas sujeitas a fatores de risco ou insalubridade; implementar ações corretivas e preventivas de fatores de degradação ambiental; possuir características de complementaridade com outras obras; integração com outros programas governamentais; possuir grande amplitude social e menor custo

unitário, sem perda de qualidade.

As diretrizes específicas dos empreendimentos no Programa Morar Melhor incluem: promover a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias, por intermédio de ações complementares voltadas ao desenvolvimento da comunidade; promover o ordenamento territorial das cidades, por intermédio da regular ocupação e uso do solo urbano; adotar, quando possível, materiais e métodos construtivos inovadores que objetivem ganhos de eficiência e redução de custos; promover a participação da comunidade na concepção e desenvolvimento dos projetos a serem desenvolvidos; adotar como regime construtivo, preferencialmente, o mutirão ou a autoconstrução; utilizar, preferencialmente, mão-de-obra de micro, pequenas e médias empresas locais; incentivar a formação de cooperativas de serviços; atender, sempre que possível no mínimo vinte famílias; as propostas deverão contemplar 80% dos recursos para atendimento ao déficit habitacional na área urbana e 20% dos recursos para atendimento ao déficit habitacional na área rural.

O Programa Morar Melhor determina a realização de Ações de Desenvolvimento Comunitário junto à população beneficiária concomitante à realização da obra.

Os projetos de Trabalho Social deverão, necessariamente, incluir apoio à mobilização e à organização comunitária, contemplando ações que visem definir atribuições de cada participante (comunidade, técnicos e governo) nas etapas das obras e serviços e estabelecer a interlocução entre estes participantes, bem como, a divulgação e informação dos assuntos de interesse comum; capacitação profissional ou geração de trabalho e renda através de ações que favoreçam o desenvolvimento econômico-financeiro das pessoas da comunidade beneficiada, sua conseqüente fixação na área e a sustentabilidade da intervenção; e educação sanitária e ambiental, objetivando adequação de hábitos da população, visando à correta apropriação e uso das obras implantadas e seus benefícios.

É recomendável que os Estados, municípios e o Distrito Federal constituam conselho, com caráter deliberativo, tendo a ele vinculado um fundo estadual ou municipal, propiciando apoio institucional e financeiro ao exercício da política local de habitação e desenvolvimento urbano.

A partir das análises das tabelas a seguir, faremos um estudo dos aspectos relacionados à alocação orçamentária e dos gastos com o programa Morar Melhor no período 2000-2002, a partir da comparação entre os recursos programados pela

SEDU, recursos autorizados pelo Congresso Nacional no OGU e o executado pelo Poder Executivo.

Tabela 10. Proposta Orçamentária X Orçamento Aprovado X Executado - 2000

UF	Proposta SEDU/PR	%	OGU 2000	%	Executado	%	Não Executado	[G/C] x 100
	A	B	C	D	E	F	G	H
Norte	17.712.739	6,52	84.807.124	12,11	55.813.239	12,61	28.993.885	34,2
Nordeste	107.390.272	39,53	262.293.842	37,44	149.377.136	33,75	112.916.706	43,0
Sudeste	98.452.402	36,24	183.563.964	26,20	89.592.621	20,24	93.971.343	51,2
Sul	28.199.115	10,38	49.760.291	7,10	36.291.486	8,20	13.468.805	27,1
Centro- Oeste	19.913.248	7,33	120.164.507	17,15	111.560.740	25,20	8.603.766	7,2
Brasil	271.667.776	100,00	700.589.727	100,00	442.635.222	100,00	257.954.505	36,8

FONTE: SIAFI/STN/CEF/Senado Federal

Tabela 11. Variações por Regiões - 2000

UF	Variação % de Participação % OGU e Proposta	Variação % de Valor (R\$) OGU e Proposta	Variação % de Participação % Executado e OGU	Variação % de Valor (R\$) Executado e OGU	Variação % de Participação % Executado e Proposta	Variação % de Valor (R\$) Executado e Proposta
Norte	86	379	4	(34)	93	215
Nordeste	(5)	144	(10)	(43)	(15)	39
Sudeste	(28)	86	(23)	(51)	(44)	(9)
Sul	(32)	76	15	(27)	(21)	29
Centro- Oeste	134	503	47	(7)	244	460
Brasil	-	158	-	(37)	-	63

Tabela 12. Variações por estado da Região Norte - 2000

UF	Variação % de Participação % OGU e Proposta	Variação % de Valor (R\$) OGU e Proposta	Variação % de Participação % Executado e OGU	Variação % de Valor (R\$) Executado e OGU	Variação % de Participação % Executado e Proposta	Variação % de Valor (R\$) Executado e Proposta
AC	211	703	(52)	(69)	146	146
AM	101	419	(54)	(71)	(7)	52
AP	160	571	(45)	(65)	43	134
PA	(17)	115	(33)	(58)	(44)	(9)
RO	(15)	120	239	114	189	370
RR	872	2.407	83	16	1.679	2.799
TO	289	904	12	(29)	608	608
Norte	86	379	4	(34)	93	215

Tabela 13. Proposta Orçamentária X Orçamento Aprovado X Executado - 2001

UF	Proposta Sepurb	%	OGU 1997	%	Executado	%	Não Executado	[G/C] x 100
	A	B	C	D	E	F	G	H
Norte	9.073.593	6,52	86.786.712	14,11	55.710.063	12,49	31.076.649	35,8
Nordeste	55.012.138	39,53	234.426.426	38,11	161.410.378	36,19	73.016.048	31,1
Sudeste	50.433.592	36,24	159.375.644	25,91	106.685.359	23,92	52.690.285	33,06
Sul	14.445.383	10,38	59.573.353	9,68	35.972.082	8,07	23.601.272	39,6
Centro-Oeste	10.200.834	7,33	75.045.414	12,20	86.203.108	19,33	(11.157.694)	-14,9
Brasil	139.165.540	100,00	615.207.550	100,00	445.980.989	100,00	169.226.561	27,5

FONTE: SIAFI/STN/CEF/Senado Federal

Tabela 14. Variações por regiões - 2001

UF	Variação % de Participação % OGU e Proposta	Variação % de Valor (R\$) OGU e Proposta	Variação % de Participação % Executado e OGU	Variação % de Valor (R\$) Executado e OGU	Variação % de Participação % Executado e Proposta	Variação % de Valor (R\$) Executado e Proposta
Norte	116	856	(11)	(36)	92	514
Nordeste	(4)	326	(5)	(31)	(8)	193
Sudeste	(29)	216	(8)	(33)	(34)	112
Sul	(7)	312	(17)	(40)	(22)	149
Centro-Oeste	66	636	58	15	164	745
Brasil	-	342	-	(28)	-	220

Tabela 15. Variações por estado da Região Norte - 2001

UF	Variação % de Participação % OGU e Proposta	Variação % de Valor (R\$) OGU e Proposta	Variação % de Participação % Executado e OGU	Variação % de Valor (R\$) Executado e OGU	Variação % de Participação % Executado e Proposta	Variação % de Valor (R\$) Executado e Proposta
AC	908	4.356	(28)	(48)	2.224	2.224
AM	88	733	(13)	(37)	64	426
AP	768	3.739	(75)	(82)	119	603
PA	(66)	48	(55)	(67)	(85)	(51)
RO	(12)	289	41	2	24	297
RR	658	3.251	(29)	(48)	439	1.628
TO	356	1.917	50	9	2.100	2.100
Norte	116	856	(11)	(36)	92	514

Tabela 16. Proposta Orçamentária X Orçamento Aprovado X Executado - 2002

UF	Proposta SEDU/PR	%	OGU 2002	%	Executado	%	Não Executado	[G/C] x 100
	A	B	C	D	E	F	G	H
Norte	3.717.980	6,51	31.340.493	14,81	4.485.811	11,02	26.854.682	85,69
Nordeste	22.541.678	39,54	104.603.611	49,43	18.231.910	44,78	86.371.701	82,57
Sudeste	20.665.581	36,24	33.324.125	15,75	9.843.087	24,18	23.481.038	70,46
Sul	5.919.115	10,37	17.989.333	8,50	4.023.000	9,88	13.966.333	77,64
Centro-Oeste	4.179.876	7,34	24.371.165	11,52	4.131.000	10,15	20.240.165	83,05
Brasil	57.024.229	100,00	211.628.727	100,00	40.714.808	100,00	170.913.919	80,76

FONTE: SIAFI/STN/CEF/Senado Federal

Tabela 17. Variações por regiões - 2002

UF	Variação % de Participação % OGU e Proposta	Variação % de Valor (R\$) OGU e Proposta	Variação % de Participação % Executado e OGU	Variação % de Valor (R\$) Executado e OGU	Variação % de Participação % Executado e Proposta	Variação % de Valor (R\$) Executado e Proposta
Norte	127	743	(26)	(86)	69	21
Nordeste	25	364	(9)	(83)	13	(19)
Sudeste	(57)	61	54	(70)	(33)	(52)
Sul	(18)	204	16	(78)	(5)	(32)
Centro-Oeste	57	483	(12)	(83)	38	(1)
Brasil	-	271	-	(81)	-	(29)

Tabela 18. Variações por estado da Região Norte - 2002

UF	Variação % de Participação % OGU e Proposta	Variação % de Valor (R\$) OGU e Proposta	Variação % de Participação % Executado e OGU	Variação % de Valor (R\$) Executado e OGU	Variação % de Participação % Executado e Proposta	Variação % de Valor (R\$) Executado e Proposta
AC	220	1.087	71	(67)	446	290
AM	239	1.156	(91)	(98)	(69)	(78)
AP	216	1.073	(100)	(100)	(100)	(100)
PA	(63)	38	68	(68)	(38)	(55)
RO	48	448	57	(70)	132	65
RR	220	1.086	(100)	(100)	(100)	(100)
TO	726	2.964	(23)	(85)	539	357
Norte	127	743	(26)	(86)	69	21

3.3.1 Proposta Orçamentária versus Orçamento Aprovado

Esta análise tem por objetivo cotejar os valores programados na proposta da SEDU e os valores aprovados no OGU.

No ano de 2000 (Tabela 11), as regiões Centro-Oeste (134%) e Norte (86%) foram as únicas a ter variação positiva entre percentual contido na proposta e percentual contido no OGU. Em outras palavras, os percentuais de valores, por região, contidos no autorizado foram superiores aos contidos no programado para as regiões Centro-Oeste e Norte. Já em valores monetários, todas as regiões tiveram quantias autorizadas superiores às programadas, destacando-se as regiões Centro-Oeste (503%) e Norte (379%), esta passando de R\$ 17,7 milhões programados para R\$ 84,8 milhões autorizados no OGU (Tabela 10).

No ano seguinte, 2001 (Tabela 14), repetiu-se o ocorrido no ano anterior, apenas com a troca de posição entre a região Norte (116%) e Centro-Oeste (66%), no que se refere à variação entre os percentuais programados e os autorizados (da mesma forma que no ano anterior, as demais regiões tiveram variação negativa nesse item). Por sua vez, em volume de recursos, o valor autorizado superou o programado para todas as regiões, destacando-se novamente as regiões Norte (856%) e Centro-Oeste (636%). Neste exercício, a região Norte passou de R\$ 9,07 milhões programados para R\$ 86,7 milhões autorizados (Tabela 13).

Já em 2002 (Tabela 17), a variação entre percentuais programados e autorizados teve a região Nordeste (25%), juntamente com a região Norte (127%) e a região Centro-Oeste (57%), no grupo das que apresentaram incremento positivo (as demais regiões tiveram incremento negativo). Em volume de recursos, comparando-se o programado com o autorizado, todas as regiões do país tiveram

variação positiva – autorizado maior que o previsto -, destacando-se em primeiro lugar a região Norte (743%) seguida da região Centro-Oeste (483%) e da região Nordeste (364%). A região Norte, por exemplo, passou de R\$ 3,71 milhões programados para R\$ 31,3 milhões autorizados, nesse ano (Tabela 16).

Entre os estados da região Norte, no ano de 2000 (Tabela 12) tivemos Roraima (872%), o de menor déficit, e Tocantins (289%) com maior incremento na relação percentual proposto e percentual autorizado. Neste ano, o Pará (17%), estado da região com maior déficit, e Rondônia (15%) foram os dois estados com variação negativa. Já em volume de recursos, todos os estados da região tiveram montantes alocados no OGU maior do que o projetado pela SEDU, destacando-se Roraima com incremento de 2.407%. No ano seguinte, 2001 (Tabela 15), na relação entre percentual projetado e percentual autorizado novamente o Pará (66%) e Rondônia (12%) tiveram variação negativa, mas, em recursos orçados, todos os estados da região tiveram incremento positivo, como no ano anterior, sendo o Acre (4.356%) e o Amapá (3.739%) os que mais receberam dotações no OGU em comparação ao programado. Já em 2002 (Tabela 18), na relação percentual programado e percentual autorizado, somente o Pará (63%) teve incremento negativo e também foi o estado com menor incremento em recursos monetários alocados no OGU, com 38%, destacando-se o Tocantins (2.964%) com o maior incremento neste quesito, em que todos os outros estados da região tiveram variação positiva.

Similarmente ao ocorrido com o Habitar Brasil, na distribuição de recursos programados pela SEDU, com base no déficit habitacional, e nos valores autorizados pelo Congresso Nacional no OGU, houve distorções no Morar Melhor quando se compara a proposta orçamentária com o orçamento aprovado.

Estas distorções refletem a variação dos pesos de participação de cada unidade federativa e, por conseguinte, de cada região, tendo como base a proposta orçamentária, que foi baseada no déficit habitacional quantitativo e qualitativo de cada unidade federativa, **das famílias com renda mensal de até três salários mínimos**, calculado pela Fundação João Pinheiro para o ano de 2000 no país.

A análise comparativa entre os valores programados pela SEDU e os valores autorizados para gastos alocados no OGU mostra a iniquidade na distribuição de recursos feitas no Congresso Nacional. De uma distribuição técnica baseada no déficit de cada unidade federativa, tem-se no Congresso uma distribuição política

dos recursos em que as forças ali atuantes, seja através da ação individual ou da ação em blocos regionais dos parlamentares, descaracterizam totalmente a primeira.

No triênio 2000/2001/2002, a região Norte como um todo foi beneficiada, contando com valores orçados bem maiores do que aqueles programados para essa região, assim como o seu percentual de participação no OGU foi sempre maior que o seu percentual de participação no programado, evidenciando com isso uma vantagem comparativa em relação às outras regiões do país.

3.3.2 Execução Orçamentária *versus* Orçamento Aprovado

Esta análise procura avaliar a relação entre a utilização dos recursos e o volume de recursos autorizados na lei orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional.

Para o ano de 2000 (Tabela 11), a variação entre os percentuais de participação no autorizado e no executado somente foi positiva para as regiões Centro-Oeste (47%), Sul (15%) e Norte (4%). Em valores monetários, o executado foi menor que o autorizado para todas as regiões, sendo que as regiões Centro-Oeste (7%) e Norte (34%) sofreram os menores cortes. A região Norte (Tabela 10), por exemplo, somente pode utilizar R\$ 55,8 milhões dos R\$ 84,8 alocados no OGU.

No ano seguinte, 2001 (Tabela 14), no quesito variação entre os percentuais autorizados e executados somente a região Centro-Oeste (58%) teve incremento positivo. A região Norte teve uma variação negativa de 11%. Em valores monetários, novamente só a região Centro-Oeste apresentou execução maior que o autorizado no OGU. A região Norte apresentou variação negativa de 36%, contemplada que foi com um corte de R\$ 31,07 milhões em relação ao autorizado no OGU (Tabela 16).

Já em 2002 (Tabela 17), a variação relativa entre os percentuais autorizados e executados foi positiva somente para as regiões Sudeste (54%) e Sul (16%); a região Norte ficou com uma variação negativa de 26%, a maior neste grupo. Já em valores monetários, todas as regiões, sem exceção, tiveram cortes orçamentários, sendo o maior para a região Norte (86%), representando R\$ 26,8 milhões (Tabela 16), seguido dos cortes para as regiões Nordeste e Centro-Oeste, com 83% para cada uma.

Quando se analisa os estados da região Norte separadamente (Tabela 18), verifica-se que, em 2000, somente Rondônia (239%), Roraima (83%) e Tocantins (12%) tiveram variação positiva na relação percentual executado *versus* percentual

autorizado, enquanto que, em valores monetários, somente Rondônia (114%) e Roraima (16%) tiveram recursos aplicados superiores aos autorizados no OGU. No ano seguinte, em 2001 (Tabela 15), somente os estados de Tocantins (50%) e Rondônia (41%) obtiveram incremento positivo na relação percentual executado e percentual autorizado no OGU, igualmente em relação aos valores monetários em que os dois estados tiveram incremento positivo de 9% e 2% , respectivamente, na relação entre autorizado no OGU e executado. Por fim, em 2002 (Tabela 18), Acre (71%), Pará (68%) e Rondônia (57%) foram os estados que obtiveram incremento positivo na relação percentual executado e percentual autorizado no OGU, enquanto que, em valores monetários, todos os estados da região sofreram cortes consideráveis no executado em relação ao autorizado no OGU, destacando-se dos demais os estados do Amapá e de Roraima com corte total (100%).

No triênio 2000/2001/2002 a região Norte como um todo sofreu cortes orçamentários consideráveis, destacando-se o do ano de 2002 na faixa de 86%, o maior entre os de todas as regiões do país. No ano anterior, a região já tinha obtido o segundo maior corte (36%), ficando atrás somente da região Sul com 40%.

Essa distorção reflete a atuação da SEDU na liberação dos recursos, tendo em vista que o OGU é uma autorização de liberação de recursos, até um limite de valor, feita a um estado ou município, e a execução depende da existência de recursos financeiros, os quais geralmente são menores que os valores aprovados para o programa.

3.3.3 Execução Orçamentária versus Proposta Orçamentária

Essa análise objetiva avaliar a distorção entre a execução orçamentária e a proposta orçamentária elaborada pela SEDU na distribuição final de recursos.

No ano de 2000 (Tabela 11), somente as regiões Centro-Oeste (244%) e Norte (93%) tiveram incremento positivo na relação percentual executado e percentual programado, ou seja, a participação percentual no total executado foi maior do que a participação percentual no total programado para cada uma destas regiões. Em volume de recursos, com exceção da região Sudeste, com queda de 9%, todas as regiões tiveram aplicações de recursos superiores aos previstos, destacando-se novamente as regiões Centro-Oeste (460%) e Norte (215%), sendo que, para esta última, foram programados R\$ 17,7 milhões em gastos, mas foram executados R\$ 55,8 milhões (Tabela 10).

No ano seguinte, 2001 (Tabela 14), repetiu-se a performance das regiões Centro-Oeste (164%) e Norte (92%) em relação ao incremento positivo na variação percentual executado e percentual programado, sendo que as demais regiões novamente tiveram incremento negativo como no ano anterior. Por sua vez, em volume de recursos, todas as regiões, sem exceção, tiveram incremento positivo entre o total programado e o total aplicado, destacando-se novamente as regiões Centro-Oeste (745%) e Norte (514%), esta passando de R\$ 9,07 milhões para R\$ 55,7 milhões (Tabela 13)

Já no ano de 2002 (Tabela 17), na variação percentual programado e percentual executado novamente só as regiões Norte (69%) e Centro-Oeste (38%) tiveram incremento positivo. Por sua vez, em volume de recursos, o incremento positivo ocorreu somente para a região Norte (21%) ficando as demais regiões com incremento negativo, ou seja, receberam menos recursos do que o programado em seus planos de trabalho. Para a região Norte foram programados R\$ 3,7 milhões em repasses, mas foram executados R\$ 4,48 milhões (Tabela 16).

Quando se analisa internamente a região Norte, verifica-se que, em 2000 (Tabela 12), na relação percentual executado e percentual proposto, Pará (44%) e Amazonas (7%), primeiro e terceiro maiores déficits da região, tiveram incremento negativo, enquanto isso, todos os estados da região tiveram volume de recursos aplicados superiores aos programados, com exceção do Pará que sofreu uma redução de 9%. No ano seguinte, 2001 (Tabela 15), somente o Pará teve incremento negativo na relação percentual proposto e percentual executado, com redução de 85%, e no volume de recursos aplicados, teve redução de 51%. Já em 2002, Amapá e Roraima não tiveram nenhum recurso aplicado em relação ao programado e o maior incremento na relação percentual programado e percentual executado foi para o Tocantins com 539% seguido do Acre com 446%, enquanto esses mesmos dois estados tiveram o maior incremento na relação valores aplicados e valores propostos com 357% e 290% respectivamente.

No triênio 2000/2001/2002 a região Norte foi beneficiada pois sempre obteve uma relação positiva na comparação percentual proposto e percentual executado. Por outro lado, para essa região os recursos utilizados sempre foram maiores do que os recursos programados, sendo que a maior diferença a favor da região ocorreu no ano de 2001, quando foram programados pela SEDU R\$ 9,07 milhões e foram repassados ao programa R\$ 55,7 milhões.

Como já ocorrera com relação ao programa Habitar Brasil, os dados acima mostram que determinadas regiões apresentaram grandes variações no peso de suas participações na execução orçamentária e que continuaram a existir critérios desconhecidos, com peso relevante, na autorização de execução de projetos por parte da SEDU, hoje Ministério das Cidades.

3.4 HABITAR BRASIL E MORAR MELHOR: A QUESTÃO DA EQUIDADE REGIONAL NA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS

Para medir a equidade na distribuição regional de recursos, o TCU – Tribunal de Contas da União (2003) formulou o indicador abaixo, pelo qual será avaliado de que maneira a participação de uma região na proposta, elaborada de acordo com o déficit habitacional, é alterada até a execução do orçamento. O indicador EAR – Equidade na Aplicação de Recursos fará a comparação entre a participação proporcional da região na proposta da Sepurb ou SEDU/PR e na execução, de maneira que a equidade da distribuição dos recursos possa ser avaliada.

Dessa forma, o referido indicador será calculado através da seguinte fórmula:

$$EAR = \text{Proporção da região na Execução} / \text{Proporção da região na Proposta Orçamentária}$$

Quanto mais próximo de 1 o índice estiver, a participação da região na execução orçamentária estará mais próxima da proposta elaborada pela Sepurb, segundo o déficit habitacional. Se o índice for menor que 1, significará uma participação menor da região na execução do que na proposta. Se for maior que 1, indicará uma participação maior.

Como exemplo, a Tabela 19 e a Figura 2 que seguem mostram os índices regionais para o programa Habitar Brasil nos anos de 1997 e 1998.

Tabela 19. Habitar Brasil – Equidade regional no repasse dos recursos

	1997	1998
N	2,98	2,09
NE	0,97	0,89
SE	0,57	0,87
S	1,30	0,87
CO	1,59	1,90

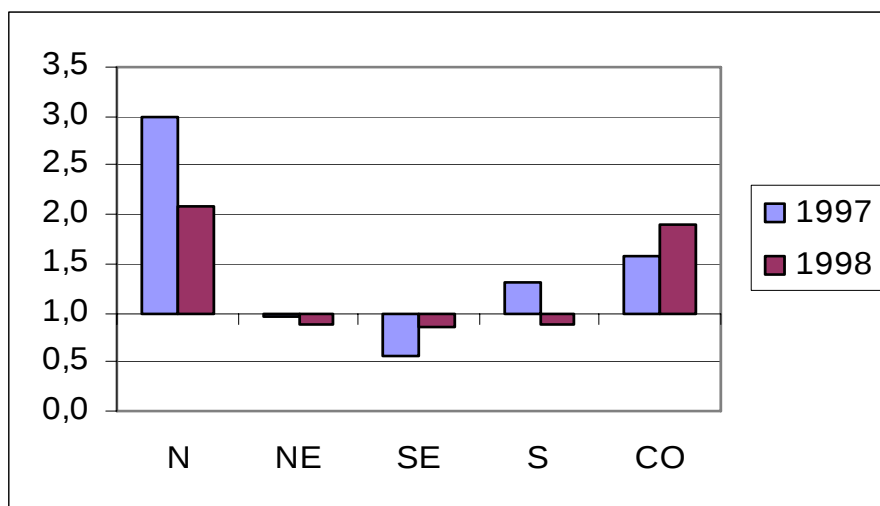


Figura 2. Habitar Brasil – Equidade regional no repasse de recursos.

Pela análise da tabela 19, observa-se que os indicadores das regiões Sul e Nordeste afastaram-se da unidade, para menor. No entanto, a região Nordeste já partiu de uma situação desfavorável, com o indicador em 1997 atingindo 0,97, o que significa que a participação dessa região reduziu-se na execução orçamentária e agravou-se em 1998, quando o indicador ficou em 0,89. Vale ressaltar que o indicador da região Norte, conquanto apresente um elevado índice por causa de Roraima, não traduz a situação ocorrida com o Amazonas, Pará e Amapá, que sofreram perdas de participação em 1998. No caso do Amazonas, desde 1997 o indicador de equidade já estava abaixo da unidade, como podemos verificar na Tabela 20 e Figura 3 a seguir.

Tabela 20. Habitar Brasil / Norte – Equidade no repasse dos recursos

	1997	1998
AC	7,07	3,53
AM	0,63	0,14
AP	3,16	0,95
PA	2,22	0,77
RO	1,38	1,51
RR	58,00	44,00
TO	6,00	11,73

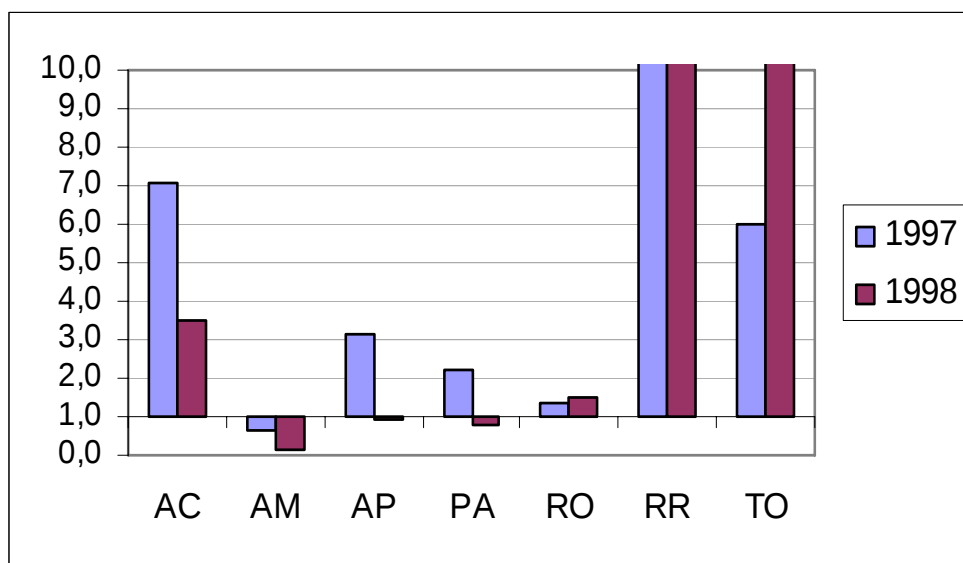


Figura 3. Habitar Brasil / Norte – Equidade no repasse de recursos.

Para os anos de 2000, 2001 e 2002, períodos de vigência do atual programa Morar Melhor, as Tabelas 21 e 22 e as Figuras 4 e 5 mostram os índices regionais e da região Norte alcançados.

Tabela 21. Morar Melhor – Equidade regional no repasse de recursos

	2000	2001	2002
N	1,93	1,92	1,69
NE	0,85	0,92	1,13
SE	0,56	0,66	0,67
S	0,79	0,78	0,95
CO	3,44	2,64	1,38

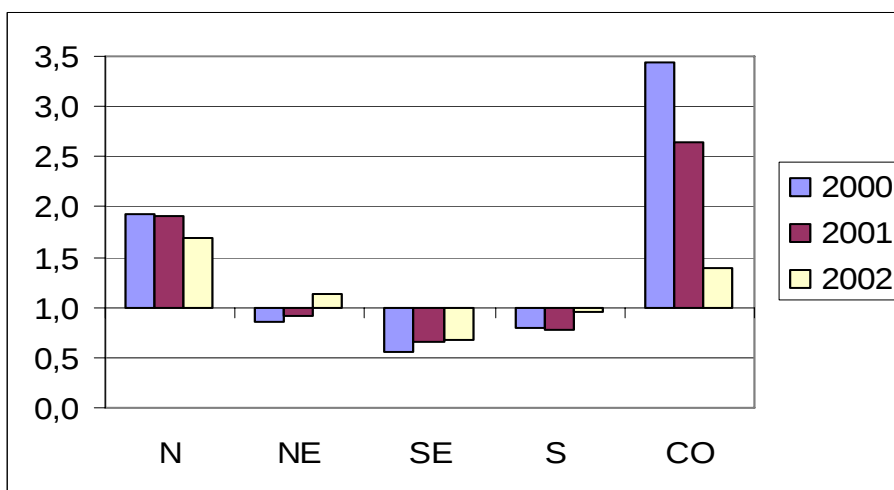


Figura 4. Morar Melhor – Equidade regional no repasse de recursos.

Analisando-se a Tabela 21, verifica-se que as regiões beneficiadas no triênio considerado foram as regiões Centro-Oeste e Norte, cujos indicadores ficaram acima de 1 para todos os anos, apesar dos indicadores virem caindo anualmente. Inversamente as regiões Sul e Sudeste, nesta ordem, foram as menos favorecidas, com índices inferiores a 1 no triênio, mas contando com uma leve recuperação no período considerado. A região Nordeste, a de maior déficit, saiu de uma situação desfavorável nos dois primeiros anos, índices de 0,85 e 0,92 respectivamente, para um índice de 1,13 em 2002. Quando se analisa o indicador para os estados da região Norte na Tabela 22, verifica-se que o Amazonas foi beneficiado apenas no ano de 2001, com índice de 1,64. O Pará, estado de maior carência habitacional obteve índices inferiores a 1 nos três anos observados. Já o estado do Tocantins, segundo maior déficit regional, obteve índices muito acima de 1, mais precisamente 4,35, 6,86 e 6,39 para os três anos da série, 2000, 2001 e 2002 respectivamente. Roraima e Amapá, com índices favoráveis em 2000 e 2001, tiveram cortes totais de recursos em 2002, obtendo índice zero.

Tabela 22. Morar Melhor / Norte – Equidade no repasse de recursos

	2000	2001	2002
AC	1,52	7,26	5,44
AM	0,94	1,64	0,31
AP	1,45	2,21	0,00
PA	0,56	0,15	0,62
RO	2,89	1,25	2,32
RR	17,80	5,40	0,00
TO	4,35	6,86	6,39

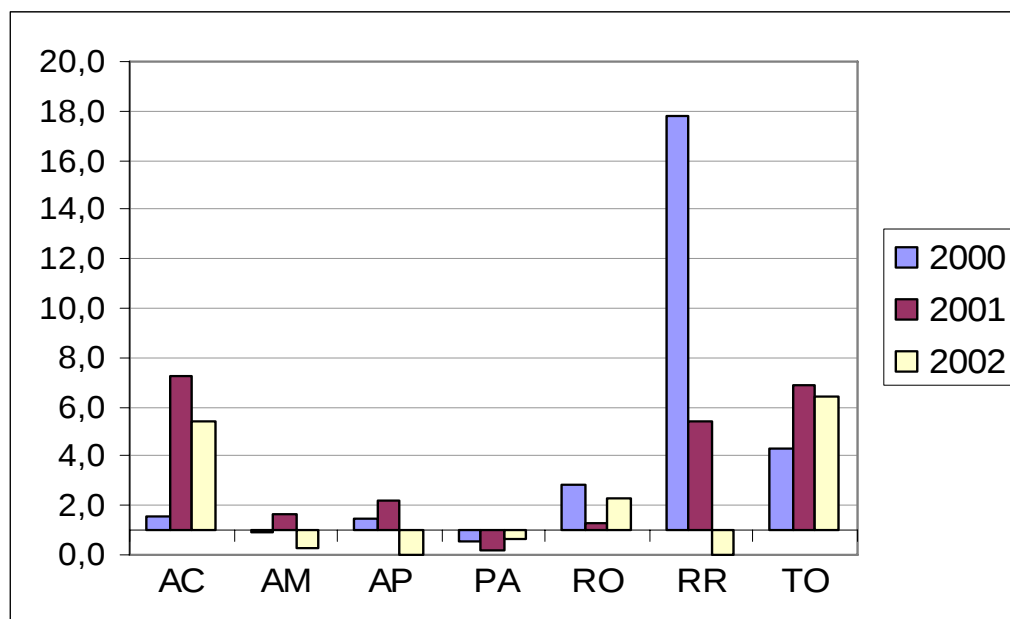


Figura 5. Morar Melhor / Norte – Equidade no repasse de recursos.

É importante ressaltar que o *EAR* não leva em consideração o aumento ou decréscimo absoluto na utilização de recursos, e sim a participação das regiões e dos estados na distribuição desses recursos. Portanto, o seu objetivo é alcançado como indicador de equidade.

Podemos **concluir**, do que vimos neste capítulo, que processo orçamentário reflete a disputa pelo controle dos recursos monetários entre os Poderes Legislativo e Executivo. Em regimes democráticos, o parlamento tem uma atuação mais ativa na elaboração do orçamento.

No Brasil, a Secretaria de Orçamento Federal - SOF, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPO, elabora a proposta orçamentária com base em alguns parâmetros como meta de inflação, taxa média de juros, taxa média de câmbio, evolução da massa salarial, expectativa de crescimento real do Produto Interno Bruto, montante do refinanciamento da dívida pública, resultado primário desejado, entre outros.

Uma vez concluída a proposta, ela é encaminhada ao Presidente da República, juntamente com uma exposição de motivos do Ministro do Planejamento, onde são apresentadas as perspectivas da economia e das finanças públicas para o exercício referido. Estando de acordo, o Presidente da República a remete, em forma de projeto de lei ao Congresso Nacional, por meio de Mensagem Presidencial, até o dia 31 de agosto de cada ano. No Congresso, o projeto será discutido e

votado.

A forma legal prevista para a atuação do Congresso, em sua participação na elaboração dos planos e orçamentos, dá-se por meio de emendas aos referidos Projetos de Lei Orçamentária (PLO).

Nos planos e orçamentos, os parlamentares, por meio de emendas, alteram a proposta encaminhada pelo Poder Executivo, visando alocar recursos para locais de seus interesses. Desse modo, escolhem localidades onde desejam que sejam executados os projetos ou inserem novas programações com o objetivo de atender as demandas das localidades que representam.

Impedidos de inserir propostas no PLO que acarretem aumento de despesa total no orçamento, ressalvado o caso de identificação de receita não incluída ou subestimada na proposta, a atuação parlamentar dá-se fundamentalmente por um remanejamento de dotações orçamentárias de uma para outra programação. Na prática, contudo, o Congresso tem identificado receitas subestimadas nas propostas apresentadas nos últimos anos. Os recursos oriundos de reestimativas de receita são também utilizados para aprovação de emendas parlamentares.

Após a aprovação do orçamento, o Poder Executivo pode propor alterações para adequar a autorização das despesas a necessidades que venham a surgir ao longo do exercício, através dos chamados créditos adicionais.

Uma vez aprovada pelo Congresso, a lei já aprovada é devolvida ao Presidente da República, que poderá sancioná-la ou vetá-la, total ou parcialmente, dentro de um prazo máximo de 15 dias úteis. Ocorrendo vetos, o Congresso terá trinta dias para apreciá-los, podendo torná-los sem efeito, caso seja esta a decisão da maioria dos congressistas.

Para Aquino (2002), no processo de previsão, autorização e realização de gastos públicos o Poder Executivo, a burocracia estatal e o Poder Legislativo fazem usos diferenciados das políticas localistas. Segundo Ames (1987), embora presidente, governadores e prefeitos adotem esporadicamente estratégias localistas, eles usam essas alternativas para favorecer algumas localidades e penalizar outras. O localismo do Poder Legislativo, pelo contrário, dá importância à cooperação mútua e a distribuição de benfeitorias entre tantos parlamentares quanto possível. E estes também são alvos de críticas constantes das áreas técnicas. Os ataques destas são direcionados frequentemente ao próprio cerne da política legislativa em que se encontram a barganha e o intercâmbio e trocas de voto.

Por sua vez, em regimes democráticos, o federalismo fiscal, que consiste basicamente na devolução de responsabilidades relativas à receita e à despesa aos escalões mais baixos do governo, resultado, portanto, do processo de descentralização fiscal, pode, como consequência, levar a distorções na política fiscal, tanto em relação à arrecadação como no tocante à despesa pública. Exemplo disso: os políticos, ao disputarem recursos do governo central, tendem a votar em projetos que beneficiem sua própria região, tendo em vista que os custos de execução de tais projetos serão suportados por contribuintes do país todo e não somente por contribuintes locais. A consequência disso é que muitas vezes evita-se o aumento da carga tributária local e reforça o apoio político local (PIANCASTELLI e CAMILLO, 2003).

A redistribuição de recursos públicos é um instrumento usado pelos políticos para consolidar o apoio, seja ele ideológico ou meramente clientelista. A experiência recente demonstra que os políticos em nosso País têm tido sucesso em elevar as transferências de recursos do governo central para estados e municípios. Tal incremento resulta de renhidas disputas políticas e tem por objetivo elevar a redistribuição a longo prazo (PIANCASTELLI e CAMILLO, 2003).

As transferências voluntárias, como as que financiam os programas Habitar Brasil e Morar Melhor, são, fundamentalmente, o resultado cotidiano do processo de negociação política no Congresso. Como resultante do longo processo inflacionário brasileiro, só estancado recentemente, o orçamento público no Brasil não é determinativo, mas autorizativo. Em outras palavras, parte das despesas aprovadas pelo Congresso e promulgadas em lei orçamentária anual não será obrigatoriamente executada. Dependerá antes de uma negociação entre o governo e a base política aliada. Desse modo, estados com elevado volume de transferências voluntárias são, em geral, os governados pelos partidos que participam da coalizão de sustentação do governo central. Já os estados governados por partidos de oposição recebem, em geral, menores volumes de transferências voluntárias, e certamente possuem menor proporção de despesa total (PIANCASTELLI e CAMILLO, 2003).

Segundo Piancastelli e Camillo (2003), as transferências voluntárias no Brasil estão positivamente correlacionadas à razão despesas correntes e à razão investimentos. Elas são, tipicamente, o principal meio para a efetivação da negociação política no Congresso. São também características da representação da democracia distrital, não havendo razão para serem consideradas ilegítimas.

Naturalmente, todo partido vitorioso no processo eleitoral tentará implementar seus programas de governo, financiando-os com recursos do governo central. A particularidade do caso brasileiro deve-se, no entanto, à estrutura multipartidária do processo político, o que pode resultar na dispersão dos recursos públicos, a qual, por sua vez, nem sempre é compatível com as prioridades econômicas e sociais.

Portanto, a interação entre estrutura partidária e razão despesa total mostra que a redistribuição de recursos públicos tende a beneficiar estados em que governos fazem parte da coalizão de apoio do governo da União. E, os governos de oposição não contribuem para o incremento da razão despesa total (PIANCASTELLI e CAMILLO, 2003).

Como exemplo desse processo redistributivo, está a alocação dos recursos para os programas Habitar Brasil e Morar Melhor no projeto de lei orçamentária, seguido das alterações de valores efetuadas pelo Legislativo, através de emendas, até chegar à fase de execução dos projetos com liberação de recursos, comandada pelo Executivo. Neste processo verificamos a falta de equidade na alocação destes recursos tanto a nível regional quanto a nível estadual. O critério técnico utilizado para a sua distribuição entre as unidades federativas é desconsiderado pelo Poder Legislativo, em que as forças políticas representativas da cada ente federativo buscam favorecer a região a qual representam. Por sua vez, o Executivo, por meio da própria SEDU, que programou a distribuição considerando aspectos técnicos como a participação de cada UF no déficit habitacional do país, utiliza critérios desconhecidos na autorização de execução de projetos, no momento em que efetua cortes de dotações autorizadas no OGU.

Esses critérios ocultos têm como consequência valores executados diferentes dos valores propostos. Em outras palavras, determinadas unidades federativas recebem mais recursos em comparação ao programado ao contrário de outras contempladas com valores abaixo do previsto inicialmente. E esta distorção reflete-se também a nível intra e inter-regional. Como exemplo, a região Norte como um todo teve seus projetos executados em valor superior ao programado inicialmente para os anos de 1997 e 1998 (Programa Habitar Brasil). No entanto, em 1997 o estado do Amazonas teve execução inferior ao programado e, no ano seguinte, Amazonas e Pará ficaram nessa mesma situação, inferiorizados em relação aos outros estados da região de menor carência habitacional.

Nos anos de 2000, 2001 e 2002, para o Programa Morar Melhor, as mesmas

distorções foram observadas a nível de programação, autorização e execução.

Mais surpreendente do que a iniquidade entre o executado e os valores autorizados no OGU é a iniquidade existente entre a proposta da SEDU e os valores autorizados para contratação pela própria SEDU.

Além disso, as restrições aos gastos públicos impostas pelas crises econômicas internacionais que atingiram o país no período, aliadas à pulverização dos recursos derivados do OGU, os atrasos na Lei Orçamentária Anual, as restrições impostas pela Lei Eleitoral contribuíram nos últimos anos para uma diminuição dos repasses destinados à construção e à melhoria das moradias ocupadas pela população de mais baixa renda do país.

4 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS HABITAR BRASIL E MORAR MELHOR NA REGIÃO NORTE: O CASO DO PARÁ

Introdução

Neste capítulo será mostrado o resultado da avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade de 99 projetos, sendo 27 deles referentes ao programa Habitar Brasil e 72 referentes ao programa Morar Melhor, contratados no Pará nos anos de 1996 a 2002. Este estado detém o maior déficit habitacional absoluto da região Norte, 233.622 unidades em 2000, representando 53,9% do déficit habitacional desta região, segundo a FJP (2000).

A restrição ao Pará, como amostra representativa da região Norte, deu-se em vista de ter-se acesso somente aos dados deste estado, para a finalidade aqui proposta, por meio de consulta direta ao dossiê referente a cada projeto ou ao sistema eletrônico SIAPF, que gerencia os dados e informações dos programas Habitar Brasil e Morar Melhor. Por sua vez, por afinidade profissional, o contato com os técnicos da Caixa Econômica Federal (engenheiros, arquitetos, assistentes sociais e outros empregados da GIDUR/Belém) deu-se de forma direta, facilitando os esclarecimentos que se fizeram necessários, o que não seria possível em relação aos técnicos de outros estados, por questões de custo, obviamente.

A eficácia e a eficiência foram avaliadas através das fórmulas matemáticas apresentadas em Garcia (2001). A efetividade foi avaliada através do indicador apresentado em Cohen e Franco (1994), com a utilização do software SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*), que transforma dados qualitativos em dados quantitativos.

4.1 HABITAR BRASIL E MORAR MELHOR: EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE

Dos 901 projetos contratados com o Governo Federal na região Norte, ao longo do período pesquisado, 10,99% foram implantados no Pará, totalizando 99 projetos. Os repasses da União ao governo estadual e prefeituras municipais desse estado, para a implementação desses projetos, representaram 23,14% do total repassado aos estados da região Norte no período 1996-2002. Somente o Estado do Tocantins obteve mais recursos e implementou mais projetos nos programas Habitar Brasil e Morar Melhor do que o Estado do Pará.

Portanto, para fim de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos projetos referentes aos programas Habitar Brasil e Morar Melhor na região Norte, analisou-se somente os projetos referentes ao Pará, como já expomos na introdução deste capítulo, distribuídos por 50 de seus municípios.

Em 30/06/2004, a situação das obras e/ou serviços dos 99 projetos apresentava-se como mostra a Tabela 23 a seguir.

**Tabela 23. Habitar Brasil / Morar Melhor
– Pará: Situação das Obras / Serviços**

Situação	Quantidade	%
Atrasadas	10	10,10
Concluídas	69	69,70
Em andamento	1	1,01
Não iniciadas	2	2,02
Paralisadas	17	17,17

Fonte: elaboração própria com dados da CEF

Como é possível verificar, somente 69,7% do total dos projetos estavam concluídos, havendo obras que até 30/06/2004 ainda não tinham sido iniciadas, apesar de as contratações e as alocações de recursos no OGU ter-se dado em exercícios anteriores.

Resgatando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência do Capítulo 2, Figueiredo e Figueiredo *apud* Arretche (1999) conceituam a efetividade como a relação entre a implementação de um determinado programa ou política e seus impactos ou resultados, ou seja, o seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais anteriores de vida das populações beneficiárias do programa sob avaliação. Por sua vez, conceituam a eficácia como a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa ou política e seus resultados efetivos. E, por fim, conceituam a eficiência como a relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política ou programa e os resultados alcançados.

Para efeito desta avaliação, pesquisou-se na CEF, em sua Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano de Belém - GIDUR/BE, por meio de consulta direta à documentação e de análise de dados secundários, informações que satisfizessem as fórmulas aqui utilizadas para medir o grau de eficiência e eficácia de cada projeto em que se subdividiram os programas Habitar Brasil e Morar Melhor. Além disso, colheu-se informações de técnicos envolvidos na implementação e de beneficiários

destes projetos, que servissem para medir o grau de efetividade desses dois programas.

As informações obtidas foram utilizadas para medir, através das fórmulas a seguir, a eficiência e a eficácia (GARCIA, 2001) e a efetividade (COHEN e FRANCO, 1994) dos programas sociais em questão:

Medida de Eficácia:

$$E_a = (M_r/T_r) / (M_p/T_p) = (M_r/M_p) / (T_r/T_p) = M_r.T_p / M_p.T_r$$

E_a = eficácia

M_r = unidades realizadas da meta programada

M_p = meta programada

T_r = tempo real gasto para a realização das unidades da meta obtidas

T_p = tempo planejado para se realizar a meta total

Se $E_a > 1$, a ação é mais do que eficaz

Se $E_a = 1$, a ação é eficaz

Se $E_a < 1$, a ação é ineficaz

Medida de Eficiência:

$$E_e = (M_r/T_r.C_r) / (M_p/T_p.C_p) = (M_r/M_p) / (T_r.C_r/T_p.C_p) = M_r.T_p.C_p / M_p.T_r.C_r$$

$$= E_a (C_p/C_r)$$

E_e = eficiência

C_r = custo real da ação

C_p = custo programado da ação

E_a = eficácia

Se $E_e > 1$, a ação é mais do que eficiente

Se $E_e = 1$, a ação é eficiente

Se $E_e < 1$, a ação é ineficiente

Medida de Efetividade:

Efetividade = Resultados / Objetivos

A Tabela 24 a seguir resume os resultados apurados para a eficácia e a eficiência de cada uma dos projetos direcionados ao Pará, ligados aos programas Habitar Brasil e Morar Melhor no período 1996-2002. Na mensuração, cotejou-se a meta programada com meta realizada, em termos percentuais, o tempo previsto

para a conclusão do projeto e o tempo realmente gasto para a sua realização plena, em dias, e o custo programado e o custo efetivo, em reais.

Tabela 24. Habitar Brasil / Morar Melhor – Pará: Eficiência e Eficácia

Resultados	Eficácia		Eficiência	
	Nº Projetos	%	Nº Projetos	%
Mais do que eficaz/eficiente	5	5,05	7	7,07
Eficaz/Eficiente	7	7,07	1	1,01
Ineficaz/Ineficiente	87	87,88	91	91,92
	99	100,00	99	100,00

Como podemos ver, em análise conjunta, nos dois programas apenas 5,05% dos projetos tiveram índices de eficácia superior ao índice um e outros 7,07% obtiveram índices de eficiência maior que a unidade, significando que tiveram resultados mais do que eficazes e eficientes respectivamente. Por outro lado, foram eficazes e eficientes, alcançando índice igual a um, 7,07% e 1,01% dos projetos. A grande maioria obteve resultados ineficazes e ineficientes, 87,88% e 91,92% respectivamente, com índices inferiores a um.

Dos 69 projetos concluídos, apenas 12 (17,39%) foram executados com prazo igual ou inferior ao previsto nos plano de trabalho. No conjunto dos projetos que extrapolaram o prazo programado, seis (8,70%) superaram mil dias de atraso na sua implementação. Outros 18 (26,09%) tiveram atraso superior a 365 dias. Os 33 (47,83%) restantes tiveram atraso entre 3 dias e um ano.

Ao comparar-se os dois programas, no tocante à eficácia e à eficiência, verifica-se na Tabela 25 a seguir que o Habitar Brasil tem índices superiores ao do Morar Melhor. Este apresenta 88,9% de ineficácia contra 85,2% do primeiro. Já no quesito ineficiência, o Morar Melhor atinge a marca de 94,4% contra 85,2% do Habitar Brasil. A diferença para entre estes percentuais e o percentual total (100%) refere-se aos percentuais em que os dois programas foram enquadrados nas categorias *Eficaz/Eficiente* e *Mais do que Eficaz/Eficiente*.

Tabela 25. Habitar Brasil /Morar Melhor – Pará: Comparativo de Eficácia e Eficiência (%)

Resultado	Eficácia		Eficiência	
	HB	MM	HB	MM
Mais do que eficaz/eficiente	11,1	2,8	11,1	5,6
Eficaz/Eficiente	3,7	8,3	3,7	0,0
Ineficaz/Ineficiente	85,2	88,9	85,2	94,4
	100	100	100	100

Tanto para o programa Habitar Brasil como para o Morar Melhor observou-se que a diferença existente entre o tempo previsto para atingimento da meta e o tempo de realização foi fator decisivo para a ineficácia e ineficiência apuradas. Falhas na documentação técnica apresentada e na execução das obras explicam a morosidade na implementação dos projetos contratados, afetando negativamente, em consequência, a eficácia do programa. Dentre outras falhas e pendências, destacam-se as seguintes: a) necessidade de substituição de planos de trabalho por inadequação ao orçamento da obra e demora na solução de pendências; b) memorial de cálculos de quantitativos com erros; c) planilha orçamentária sem indicação dos quantitativos de serviços; d) informações inconsistentes nos planos de trabalho como, por exemplo, o superdimensionamento de famílias beneficiárias ou não correção do número de famílias beneficiária após o ajuste do valor pleiteado; e) não-apresentação do cronograma físico-financeiro do projeto original ou do reformulado; f) não-comprovação da titularidade da área de intervenção; g) não-apresentação da planilha orçamentária da empresa vencedora da licitação realizada para contratação da obra; h) obra executada por agente sem qualificação ou sem a competente supervisão técnica; i) boletins de serviços não apresentados ou medidos em desacordo com o que foi executado; j) não apresentação da manifestação do órgão ambiental; k) despesas glosadas pela CEF de serviços atestados irregularmente pelo engenheiro fiscal do executor, as quais permanecem aguardando regularização para que o executor obtenha permissão de saque dos recursos da conta vinculada; l) construção de unidades habitacionais em área desprovida de infra-estrutura básica; m) dificuldades para realizar a contrapartida financeira obrigatória ou a adicional, em caso de necessidade de readequação do projeto original às reais necessidade ou a situações imprevistas; n) substituição da relação de beneficiários sem a devida justificativa.

Também, destaca-se como problema a descontinuidade administrativa do executor que gera solução de continuidade por falta de vontade política do seu sucessor, mudança de equipe e perda de dados.

Segundo o TCU (2003) são recorrentes as principais causas da morosidade e solução de continuidade na implementação dos projetos do Morar Melhor. De parte do Governo Federal, a intermitência na liberação do repasse e o contingenciamento do orçamento são exemplos de sua incapacidade em concretizar a quantidade de emendas ao orçamento anual. Da parte da entidade executora, estado ou município, existe reduzida capacidade de gerar recursos referentes à contrapartida mínima obrigatória e adicional.

Ainda de acordo com o TCU (2003), essa constante insuficiência de caixa das partes contratantes, somada às falhas na documentação técnica apresentada e na execução das obras, demonstram falha de planejamento pois são indicadores que as partes estão se comprometendo além de suas capacidades financeiras e gerenciais. Tais fatores podem ser considerados como principais causas da baixa eficácia do programa. E, levando em conta que famílias estão deixando de ser atendidas em virtude desses problemas, continuando, dessa maneira, a viverem em situação crítica de habitabilidade, pode-se afirmar também que o Programa fica comprometido na sua efetividade.

Os atrasos em questão somam-se àqueles advindos das nuances inerentes à lei de licitações, à lei eleitoral em anos de eleições e, particularmente na região Norte, a época das chuvas, fator de atraso em obras de construção civil. Tais fatores são decisivos no comprometimento dos prazos programados para a realização dos projetos. Para o TCU (2003) os dados sobre obras atrasadas e paralisadas demonstram o quanto se precisa progredir a favor de uma maior eficácia na administração dos recursos governamentais alocados aos projetos em questão.

Dos 69 projetos concluídos, 33 (47,83%) deles tiveram custos finais superiores aos custos programados. Com custos previstos iguais aos realizados, foram 24 (34,78%). Os demais, 12 (17,39%) ao todo, foram executados com recursos inferiores àqueles alocados nos planos de trabalho. A explicação para esta última situação está no fato de que os recursos liberados são creditados diretamente em conta bancária vinculada ao contrato de repasse entre a União e os estados e municípios, sob bloqueio, e liberados de acordo com o cronograma físico-financeiro aprovado, respeitada a disponibilidade financeira do Gestor do Programa,

vinculando-se a autorização de saque dos recursos à execução das etapas previstas no referido cronograma e à composição da contrapartida. Enquanto não utilizados, os recursos creditados permanecem aplicados em caderneta de poupança ou em fundo de aplicação financeira, gerando rendimentos extras.

No que concerne à avaliação da **efetividade** dos programas Habitar Brasil e Morar Melhor, foram avaliados os 69 contratos concluídos no Pará. A pesquisa foi realizada nos dossiês referentes a esses contratos, mais precisamente nos relatórios de avaliação do técnico social que acompanhou o projeto e deu o seu parecer sobre o resultado de sua implementação. A avaliação dos beneficiários foi captada pela ótica do técnico social, inserida nesses relatórios, e não através de pesquisa “in loco”, o que limita evidentemente o alcance da mensuração da efetividade do programa.

O Trabalho Social na Caixa é uma atividade recente, com desenvolvimento sistemático a partir do ano de 1995, por determinação do Conselho Curador do FGTS, e aplicado aos programas de habitação popular como o Pró-Moradia, Pró-Saneamento e PROSANEAR, custeados com recursos desse fundo (CARVALHO, G. 2001).

Essa atividade, que tinha caráter opcional nos programas custeados com recursos do OGU, passou a ser exigido em caráter obrigatório a partir do ano de 2000 para todos os projetos vinculados ao Programa Morar Melhor (CARVALHO, G. 2001).

Ainda segundo Carvalho, G. (2001), ainda não existe, em sistema corporativo da CEF, dados fidedignos capazes de informar, com confiabilidade, sobre a aplicação correta dos recursos destinados ao trabalho social ou do quantitativo das pessoas beneficiada por essa atividade. Para a autora, o que existe atualmente são informações isoladas quanto a ações desenvolvidas, de formalização não obrigatória e não padronizada, formando um banco de dados que vai de encontro às observações empíricas, sugerindo a existência de informações duplicadas ou a sua inexistência.

Outro limitador está no fato de que os relatórios sociais do programa Habitar Brasil não apresentam objetivamente respostas a quesitos de avaliação de satisfação feita junto à população beneficiária do Programa. Tal dificultador é reduzido no programa Morar Melhor, que apresenta relatórios sociais mais detalhados, onde se capta mais claramente o sentimento dos beneficiários finais a

respeito de sua nova condição, após a implantação do projeto, pois os técnicos sociais da CEF procuraram averiguar esses sentimentos e lançar em seus relatórios.

Em vista dessas limitações, procuramos, pela leitura e interpretação de cada relatório, referente a cada projeto, atribuir conceitos para a avaliação dos técnicos sociais e dos beneficiários finais, com valores equivalentes de zero a quatro, sendo ruim (0), regular (1), bom (2), muito bom (3) e ótimo (4). Esse procedimento foi adotado a fim de podermos utilizar os recursos do software SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*), muito utilizado em pesquisas na área das Ciências Sociais e mensuração de dados qualitativos.

A Tabela 26 a seguir mostra o resultado da avaliação feita pelos beneficiários dos 69 projetos dos programas Habitar Brasil e Morar Melhor implantados no Pará no período 1996-2002. Analisando-se os dados obtidos, constata-se que nenhum projeto foi avaliado nos conceitos ruim ou ótimo. O conceito “bom” prevaleceu, apresentando percentual de 65,22%, seguido de “muito bom” com 20,29% e “regular” com 14,49%. Isso leva à conclusão de que os projetos implantados no Pará alcançaram seus objetivos segundo a avaliação do beneficiário final.

**Tabela 26. Habitar Brasil / Morar Melhor - Pará:
avaliação dos beneficiários**

Conceito	Frequência	%	% Acumulado
Regular	10	14,49	14,49
Bom	45	65,22	79,71
Muito Bom	14	20,29	100,00
Total	69	100,00	

Por sua vez, na avaliação dos técnicos sociais da CEF, os 69 projetos implantados no Pará também tiveram seus objetivos alcançados como mostra a Tabela 27 a seguir. Da mesma forma como ocorreu na avaliação dos beneficiários, não houve nenhum projeto ruim ou ótimo. No entanto 72,46% deles foram avaliados com conceito “bom”, 15,94% com conceito “muito bom” e 11,59% com conceito “regular”. Isso vem a demonstrar que também na avaliação dos técnicos sociais da CEF os projetos e, por conseguinte os programas Habitar Brasil e Morar Melhor no Pará, alcançaram seus objetivos de melhorar as condições de habitabilidade da população alvo.

**Tabela 27. Habitar Brasil / Morar Melhor - Pará:
avaliação dos Técnicos Sociais da CEF**

Conceito	Frequência	%	% Acumulado
Regular	8	11,59	11,59
Bom	50	72,46	84,06
Muito Bom	11	15,94	100,00
Total	69	100,00	

Comparando-se os dois programas, no tocante ao conceito de efetividade, verifica-se na Tabela 28 a seguir uma avaliação mais positiva dos beneficiários para o programa Morar, quando se leva em conta somente o somatório dos conceitos Bom e Muito Bom. Neste caso o Morar Melhor atinge 90,7% de aprovação contra 76,9% do Habitar Brasil. Por sua vez, na avaliação dos técnicos sociais da CEF, considerando somente os conceitos Bom e Muito Bom, o Habitar Brasil se sai melhor com 92,3% contra 86,0% do Morar Melhor. Cabe destacar que não se cogitou dos conceitos Ruim e Ótimo, incluídos como opção de avaliação da efetividade dos dois programas.

**Tabela 28. Habitar Brasil / Morar Melhor – Pará: Comparativo de
Efetividade (%)**

Resultado	Beneficiários		Técnicos Sociais	
	HB	MM	HB	MM
Regular	23,1	9,3	7,7	14,0
Bom	73,1	60,5	65,4	76,7
Muito Bom	3,8	30,2	26,9	9,3
	100	100	100	100

Concluindo, a ineficácia e a ineficiência observada na implementação dos projetos relacionados aos programas Habitar Brasil e Morar Melhor não influenciaram negativamente para que estes, após concluídos, atingissem de maneira efetiva os objetivos propostos de melhoria nas condições de habitabilidade do público-alvo. Os atrasos e as extrapolações de custos verificados no andamento das obras e serviços da maioria dos projetos, que vieram afetar negativamente os índices de eficiência e eficácia, não repercutiram negativamente na efetividade dos mesmos, vistos da ótica dos beneficiários dos programas e dos técnicos sociais da CEF que trabalharam no projeto, pois estes alcançaram 100% das metas programadas e satisfizeram o seu público-alvo.

No entanto, deve-se olhar com prudência os resultados obtidos no quesito efetividade. Estes resultados, como foi dito anteriormente, foram obtidos de informações contidas nos relatórios de avaliação dos técnicos sociais da CEF, elaborados imediatamente após a entrega das obras, e refletem a visão destes profissionais sobre o desempenho dos programas e o que pensam os beneficiários sobre os benefícios recebidos, na visão daqueles. Os dados e informações colhidos não são primários, isto é, não foram obtidos por meio de questionários junto aos beneficiários, como mais adequadamente seria cabível, para a aferição da efetividade dos programas em questão. A aplicação de questionário demandaria volume considerável de recursos humanos e financeiros, inviável no âmbito desta pesquisa.

Nas palavras dos responsáveis pelo programa, um dos pontos críticos do gerenciamento do Morar Melhor está na impossibilidade de acompanhamento dos projetos e obtenção do nível de satisfação dos beneficiários em decorrência da falta de recursos humanos e financeiros e de dados informatizados sobre os resultados das ações (TCU, 2003).

A CEF, operadora do programa, não possui dados sistematizados sobre o trabalho social dos executores (estados e municípios), de forma que o gestor não possui informação para o adequado monitoramento e avaliação do programa (TCU, 2003). O banco de dados do Habitar Brasil e do Morar Melhor, o SIAPF, foi desenvolvido para o acompanhamento da execução das obras e não para a avaliação dos efeitos das ações.

Segundo o TCU (2003), seguidos relatos colhidos em entrevistas estruturadas com os administradores municipais e com os técnicos sociais da CEF, nas gerências visitadas desta instituição, mostram que não existem avaliações após a ocupação dos beneficiários nos empreendimentos do programa Morar Melhor. Da mesma forma, não existem instrumentos de avaliação, bem como de procedimentos sistematizados para a consecução dessa avaliação. Pode-se dizer também que não existiram para o programa Habitar Brasil.

Por outro lado, ainda segundo o TCU (2003), são insuficientes os recursos financeiros destinados ao trabalho social. Como consequência, destina-se pouco tempo ao acompanhamento do trabalho social após a conclusão da obra (2 meses), o que impede a realização de uma avaliação de impacto das ações implementadas, que requer o prazo mínimo de um ano, na opinião dos técnicos sociais.

Pelo exposto, verifica-se que os responsáveis pelo programa desconhecem a eficácia do trabalho social para transformar a realidade e as condições de vida das famílias atendidas. Ademais, o Ministério das Cidades não dispõe de dados sobre o perfil sócio-econômico dos beneficiários, nos momentos pré e pós-intervenção, o que dificulta a aferição da efetividade do programa.

Somente em junho de 2004, a CEF baixou a norma AE 081.00, com vigência a partir de 24/06/2004, cujo objetivo é orientar a execução de pesquisa para a avaliação de resultados e impactos sociais de intervenções dos programas e projetos de desenvolvimento urbano, operacionalizados pela instituição e definir indicadores, parâmetros para avaliação e padronizar procedimentos operacionais para a coleta e tratamento de dados que possibilitem a avaliação sistemática de programas e projetos.

A partir da vigência dessa norma, nos programas e projetos de desenvolvimento urbano, operacionalizados pela CEF, a avaliação dos resultados e impactos sociais será realizada por meio de pesquisa, conduzida junto aos adquirentes ou beneficiários, com escopo definido em função dos objetivos de cada programa. A referida norma abrange a sistemática de avaliação, dentre outros programas, da avaliação de efetividade nos programas habitacionais, com foco nas famílias com renda de até três salários mínimos, abrangendo o cadastramento das famílias a serem beneficiadas e a avaliação de resultados e impactos das intervenções sobre as condições de habitabilidade e as condições de vida dos beneficiários.

Segundo Arretche (1999), o principal obstáculo na avaliação da efetividade consiste em demonstrar que os resultados obtidos em um programa ou política estão ligados por um nexo causal com os produtos ofertados por esse programa ou política. Por esta razão, são muito difíceis de encontrar estudos confiáveis sobre efetividade de programas ou de políticas públicas.

A razão para tais dificuldades, na concepção de Arretche (1999), vão das mais simples, ligadas à obtenção de informações sobre os programas e sobre as populações analisadas, até as metodologicamente mais complexas, ligadas à possibilidade de isolar a interferência das variáveis que fazem parte de qualquer sistema aberto característico da análise social, abarcando os obstáculos operacionais como custos financeiros e organizativos envolvidos em pesquisas de campo.

5 FINANCIAMENTO PÚBLICO DA DEMANDA HABITACIONAL DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA NA REGIÃO NORTE

Introdução

O mercado habitacional, tanto do ponto de vista de geração de emprego e renda para a economia de um país, como da importância social do bem habitação, constitui-se num segmento importante de qualquer sistema econômico. O entendimento do seu funcionamento é de fundamental importância para a elaboração e implementação de políticas habitacionais e urbanas.

Dados da Fundação João Pinheiro (2001) mostram que o déficit quantitativo no Brasil em 2000 representava cerca de 6,6 milhões de domicílios, afetando quase 20 milhões de pessoas. Considerando apenas a parcela urbana da população, é possível estimar em 4,41 milhões de famílias vivendo em condições insatisfatórias de moradia, sendo 83% com renda mensal de até três salários mínimos.

Mesmo tendo por escopo estudar a oferta de unidades habitacionais, por meio da avaliação de programas governamentais com essa finalidade, destinada à faixa da população com ganho de até três salários mínimos, potencialmente à margem do mercado habitacional, esta pesquisa apresentará, neste capítulo, um modelo econométrico explicativo da demanda deste mercado, referente ao citado segmento populacional.

O modelo em questão utilizará, como particularidade, o conceito de déficit habitacional quantitativo, em que a necessidade por novas habitações está ligada ao número de famílias que não as possuem ou as tem em condições inadequadas. Para esta finalidade, inicialmente, apresenta-se os conceitos básicos de demanda por habitação; depois, realiza-se a revisão da literatura dos modelos econométricos utilizados em trabalhos semelhantes; na seqüência, apresenta-se a base de dados e suas fontes; e, por fim, são discutidos os resultados do modelo obtidos com a utilização do software Eviews 4.

5.1 A DEMANDA POR HABITAÇÃO

O bem habitação possui particularidades que provocam distinção entre a dinâmica do mercado habitacional e da maioria dos demais mercados da economia. Reitera-se, aqui, que a habitação é uma necessidade básica do ser humano, de modo que cada família é demandante em potencial de serviços habitacionais. Mas,

devido o elevado preço de uma unidade habitacional, muitas famílias são colocadas à margem dos serviços a ela vinculados. Para Rezende (1980), o bem habitação poderia ser classificado, ainda, como um bem meritório ou, em outras palavras, um bem passível de ser produzido pelo setor privado, ainda que um elevado nível de preço afaste o acesso de significativo segmento dos habitantes a esse bem. E, considerando que significativas economias externas estão vinculadas à elevação do nível de consumo desses bens pelas pessoas, argumenta-se que a produção desses serviços pelo governo é considerada imprescindível.

O planejamento eficiente de políticas públicas habitacionais, na concepção de O'Sullivan (1993), requer o conhecimento da lógica de funcionamento do mercado de moradias, lógica esta que, por sua vez, depende de outras particularidades do bem habitação, entre as quais destaca: a heterogeneidade do estoque, imobilidade, durabilidade, elevado valor de compra e elevados custos de mudança de uma habitação para outra.

As características valor elevado de aquisição e durabilidade são cruciais para o entendimento da dinâmica macroeconômica do mercado de habitações. A primeira leva muitas famílias a optarem por alugar um imóvel ao invés de adquiri-lo. Para Lucena (1985), o preço da habitação é, em média, 3 a 4 vezes maior que a renda anual de seu proprietário. A segunda permite ao seu proprietário usufruir, por muito tempo, do rendimento de aluguel. Desse modo, a habitação é, ao mesmo tempo, um fator de serviços essenciais a seus ocupantes e um ativo para seus proprietários.

O modelo de demanda habitacional de que trata este capítulo volta-se justamente para o segmento populacional que está à margem do mercado do bem moradia, composto daqueles que não possuem rendimentos suficientes para adquiri-lo e necessitam, conseqüentemente, da ajuda governamental. No entanto, para o seu entendimento, faz-se mister apresentar os modelos de demanda por moradia até aqui produzidos e que ignoram esse relevante fator (83% do déficit habitacional brasileiro está concentrado na faixa da população que ganha até três salários mínimos).

5.2 REVISÃO DA LITERATURA DOS MODELOS SOBRE DEMANDA HABITACIONAL

A seguir, são descritos sucintamente os trabalhos mais recentes que estimam a função de demanda habitacional no Brasil, através de modelos microeconômicos.

Lucena (1985) desenvolveu o primeiro e único trabalho a nível nacional, que estima a função demanda a partir de microdados.

Inicialmente, o autor faz crítica à hipótese assumida de que os indivíduos escolhem o local de moradia unicamente a partir do *trade-off* entre a distância ao local de trabalho e o preço da habitação, como também o aspecto simplista das cidades monocêntricas. Para ele, outros fatores devem ser levados em conta, mormente em relação às regiões metropolitanas, pois, à medida que os centros urbanos crescem, a distância entre o centro e a periferia tende a aumentar, aumentando também, de forma proporcional, os custos de transporte (e de oportunidade). Desse modo, é de se esperar o surgimento de um comércio mais sofisticado em determinados lugares, que pode vir a se tornar um novo pólo urbano. Ademais, com a expansão da cidade, haverá diversificação de atividades e diferenças socioeconômicas entre os moradores, o que pode originar uma segmentação espacial.

Lucena desenvolve um modelo para cidades multicêntricas, em que os centros de lazer são considerados como centro de polarização. Observa que, neste caso, o processo de escolha da habitação se torna mais complexo, porque, ao se afastar de um centro polarizador, haverá uma perda de utilidade vinculada a este pólo, como nos modelos monocêntricos, porém haverá ganhos relativos à maior proximidade de outros centros. A opção pela localização e pelos serviços de habitação dependerá de um vetor de acessibilidade aos principais centros de polarização, ponderados pela sua importância relativa no contexto urbano. Supõe ainda que os indivíduos, de maneira geral, estariam dispostos a pagar um preço superior para morar em locais em que a vizinhança dispusesse de um maior nível de rendimento, admitindo-se que esse nível mais elevado de renda dos vizinhos poderá ser utilizado como *proxy* para outras características como educação, *status* etc.

O autor alerta para o fato de que os diversos atributos ou características da habitação que são considerados no processo de escolha pelos indivíduos podem ser visualizados como itens (bens), distintos uns dos outros, geradores de diferentes utilidades de consumo, o que conduz a curvas de demanda distintas para cada atributo ou característica. Dessa maneira, a resposta dos indivíduos às alterações na renda devem ser diferentes para os atributos da habitação de forma diferenciada nos coeficientes estimados da equação de demanda. Consequentemente, um aumento de renda levará a uma maior demanda por determinadas características

(proximidade a locais de lazer, por exemplo) em relação a outras, o que faria com que os preços dos imóveis, que dispusessem dessas características e que sofreram um aumento de demanda maior, tenham um aumento de preços proporcionalmente maior aos dos outros no curto prazo. No longo prazo, a produção de habitações tenderia a se ajustar às condições do mercado, gerando uma maior quantidade dessas características.

Com base no modelo de ajustamento de estoque elaborado por Muth, o autor procurou avaliar o comportamento do mercado habitacional nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, no longo prazo. Esse modelo pode ser descrito sinteticamente por uma equação de ajustamento de estoque e pela equação de demanda por estoque (estoque desejado), ou seja:

$$h'_g = d(h_d - h) + kh = d h_d - (d - k) h$$

sendo

$$h_d = b_0 + b_1 p + b_2 r + b_3 y$$

A equação a ser estimada empiricamente toma a seguinte forma:

$$h'_g = db_0 + db_1 p + db_2 r + db_3 y - (d - k) h$$

onde

h' é a taxa de aumento líquido per capita do estoque por unidade de tempo

d é a constante de proporcionalidade

$h_d - h$ é o excesso de estoque desejado (h_d) sobre o existente (h)

k é a taxa de depreciação do estoque ou taxa de reposição

p é o preço

r é a taxa de depreciação mais taxa de retorno de equilíbrio de longo prazo

y é a renda

Segundo o modelo acima, a demanda por serviços de habitação é afetada basicamente pela renda, por preços e pelas condições de financiamento. Um

aumento na demanda irá se refletir numa maior procura desses serviços no estoque e em novas unidades; a decisão entre um e outro mercado dependerá da relação entre preço dos serviços e os custos de construção. Caso o preço de novas habitações esteja relativamente alto (custo de construção alto) haverá uma tendência à aquisição dos serviços no estoque, tendo como efeito um aumento na velocidade de circulação do estoque, com pequenas alterações do mesmo.

Em outras palavras, o autor conclui que um aumento na demanda por serviços de habitação gerará um aumento na demanda pelo estoque e que esse aumento será tanto maior quanto maiores forem os custos de produção de novas unidades. Caso os custos estejam em um nível elevado, os indivíduos mudarão de posição no estoque, aumentando o número de transações no mesmo. A oferta de unidades no estoque deverá depender do preço. Supõe que quanto maior o preço da habitação, maior será o número de indivíduos dispostos a vender seu imóvel. Portanto, em fase em que se observa uma tendência ao aumento de preços, devemos observar um aumento das transações com o estoque, independentemente do comportamento das transações com novas unidades.

Santos e Cruz (2000) trabalham o modelo simples de funcionamento do mercado habitacional de DiPasquale e Wheaton, cuja característica básica é aproximar a dinâmica do mercado de moradias urbanas, e que, em outros modelos, essa dinâmica de ajustamento ao equilíbrio de longo prazo está apenas sugerida. No modelo em questão, isso é feito quando se analisa os equilíbrios (temporários) observados em cada período discreto de tempo e procura-se observar como cada um desses equilíbrios afeta os demais ao longo de uma trajetória. Além disso, o modelo de DiPasquale e Wheaton concentra-se no mercado de habitações como ativos. Tal modelo possibilita aplicações econométricas bastante simples.

Nas palavras de Santos e Cruz (2000), seja para facilitar simulações macroeconômicas de políticas na área de geração de postos de trabalho ou para direcionar a formulação de políticas públicas na área de habitação, o estudo do funcionamento do mercado habitacional brasileiro reveste-se de fundamental importância. Nesse sentido, o modelo por eles trabalhado visa oferecer uma contribuição ao tema, ao debater, de maneira introdutória, a teoria do funcionamento dos mercados habitacionais e testar empiricamente algumas das suas principais conclusões para o caso da Região Metropolitana de São Paulo.

No modelo em referência, a demanda por habitação no momento t (D_t) é função, basicamente do número de famílias (H_t) e das seguintes variáveis exógenas: renda familiar média (Y_t); preço da unidade habitacional (P_t); e custo anual associado à propriedade da habitação (U_t). Nele, espera-se que as derivadas parciais da equação *demanda por habitação* com relação ao custo de aquisição, preço da habitação e renda, sejam, respectivamente, negativa, negativa e positiva. De modo linear, a equação de demanda pode ser representada como segue:

$$D_t = H_t (\beta_0 - \beta_1 U_t - \beta_2 P_t + \beta_3 Y_t)$$

Nessa equação, variável (U_t) é dada pela soma do total anual dos juros que a família paga, no caso de empréstimo tomado, ou deixa de ganhar, caso possuísse o capital total requerido, por ter escolhido ser proprietária de um imóvel, menos a valorização futura desse imóvel. Assim, (U_t) pode ser especificado como segue:

$$U_t = P_t (M_t - I_t)$$

Neste caso, P_t é o preço da moradia, M_t é a taxa de juros do financiamento habitacional e I_t é a expectativa da taxa de valorização da habitação.

No equilíbrio de curto prazo, demanda e oferta de moradia igualam-se ($D_t = S_t$), sendo que a oferta é conhecida e, conceitualmente, se iguala ao estoque de moradias S_t (supostamente dado no curto prazo). Ao igualar-se o estoque S_t à equação relativa do preço de equilíbrio $P_{eq} = \frac{(R + A)}{r}$, em que R é o valor do aluguel em reais ao ano, A é a apreciação anual do imóvel em reais e r é a taxa de juros anual, e isolar-se a variável preço (P_t), pode-se chegar ao preço de equilíbrio do mercado, determinado pela equação seguinte:

$$P_t = \frac{1}{\beta_2} (\beta_0 - \beta_1 U_t + \beta_3 Y_t - \frac{S_t}{H_t})$$

Em relação ao comportamento dinâmico da oferta, supõe-se que a construção de novas habitações no momento t , C_t , é função basicamente do preço da habitação (P_t), do estoque em $t-1$, S_{t-1} , e do custo de construção em t , CC_t . A lógica é que,

quanto maior é o estoque em t-1, maior é o preço da terra marginal, menor é a margem de lucro potencial do construtor em t e, conseqüentemente, menor é a oferta de construções em t. Imagina-se que, quanto maiores os custos de construção, menor a oferta de novas habitações, e quanto maiores os preços, maior a oferta de novas habitações. Dessa maneira, a equação de oferta de novas habitações pode ser especificada da seguinte forma:

$$C_t = \alpha_1 + \alpha_2 P_t - \alpha_3 S_{t-1} - \alpha_4 CC_t$$

A estimação empírica das equações representativas do preço de equilíbrio do mercado (P_t) e oferta de novas habitações (C_t) permite, além de um modelo de fluxo-estoque do mercado habitacional para áreas urbanas, a previsão, ainda que de forma simplificada, da evolução do comportamento dos preços de moradia. Pode-se utilizar, neste caso, a metodologia de cálculo recursivo utilizado por DiPasquale e Wheaton, amparada nos valores previstos do número de famílias (H_t), renda familiar média (Y_t), custo anual associado à propriedade da habitação (U_t) e estoque de moradias S_t .

Os valores futuros dos estoques de habitações podem ser previstos por meio da seguinte equação:

$$S_{t+1} = S_t + C_t$$

Neste caso, o estoque de habitações no tempo t, S_t , mais o número de novas unidades habitacionais também em t, é igual ao estoque de habitações em t+1.

A partir das especificações apresentadas, Santos e Cruz realizam o exercício econométrico a que se propõem, através da estimativa da equação preço de equilíbrio do mercado (P_t) e da equação da oferta (C_t) para toda a Região metropolitana de São Paulo. Por meio dos parâmetros de demanda estimados, pretende-se calcular as elasticidades *renda e preço da demanda por habitação* e, conseqüentemente, avaliar os impactos sobre o mercado habitacional de variações na renda familiar, no custo de aquisição e nos preços.

Nessa estimativa, a variável (U_t) é definida no modelo com base na especificada anteriormente. Mais precisamente:

$$U_t = M_t - \frac{1}{2} \left(\frac{P_{t-1} - P_{t-2}}{P_{t-2}} + \frac{P_{t-2} - P_{t-1}}{P_{t-1}} \right)$$

Ou seja, assume-se que a expectativa futura de valorização no preço da habitação é uma média dos preços dos últimos dois períodos. M_t é a taxa de juros utilizada no financiamento da habitação.

A variável C_t pode ser definida de duas formas: (a) número de autorizações de construção de habitação dadas pelas prefeituras dos municípios (São Paulo e demais municípios da região metropolitana); (b) número anual de unidades lançadas.

A variável CC_t utilizada é o Índice Nacional de Custos de construção (INCC) da Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Como exercício, Santos e Cruz fizeram uso do modelo de fluxo-estoque de Dipasquale e Wheaton para o caso do mercado habitacional da região Metropolitana de São Paulo. Nas palavras dos pesquisadores, o teste empírico apresentou-se mais como uma ilustração da aplicabilidade da teoria de Dipasquale e Wheaton do que como resultado definitivo, em razão da precariedade da base de dados. No entanto, os resultados indicaram que a oferta de novas habitações possui elasticidade preço unitária, a taxa de juros e a do custo da terra urbana apresentaram uma elasticidade de 0,5. O custo da construção civil, apesar de apresentar um efeito negativo na oferta de novas habitações, não foi significativo a um nível de confiança de 10%. A demanda por novas habitações apresentou resultado divergente do esperado, uma vez que esta mostrou-se com elasticidade-preço maior que 1, isto é, a habitação seria um bem elástico. Tal fato contraria algumas características desse bem, como, por exemplo, o fato de ser este um bem necessário e de valor elevado. Por outro lado, obteve-se um resultado interessante, que é o do forte comportamento cíclico do mercado habitacional, o que indica que o livre funcionamento desse mercado não implica redução imediata dos efeitos negativos de uma contração no produto.

Os próprios pesquisadores alertam para que se analisem os resultados do estudo com cautela, dada a amostra reduzida utilizada para análise. A série de dados para estimação do preço de equilíbrio do mercado e da oferta de novas habitações, na falta de uma série anual de preços de habitação usada no período 1977/1997, com 20 observações, fez com que os pesquisadores utilizassem os preços de novas habitações, embora a parcela de novas moradias representasse

uma pequena parte do estoque total de habitações. Portanto, a variável *preço* (P), utilizada no modelo, corresponde ao preço médio do M^2 , em US\$, das novas habitações (prédios e condomínios horizontais) na Região Metropolitana de São Paulo, construídas de 1977 a 1997. Já em relação à renda familiar (Y_t) e o número de famílias (H_t), em razão das dificuldades metodológicas para a comparação intertemporal das PNAD, os pesquisadores utilizaram uma tendência para estimar o crescimento do número de famílias e o PIB de São Paulo como uma *proxy* da renda familiar.

Outro trabalho, baseado na estimação da demanda habitacional, de autoria de Dantas (2003), propõe-se a comprovar que somente os Modelos Espaciais podem fornecer estimativas confiáveis, caracterizados pela não tendenciosidade, eficiência e consistência. Continuando, o citado autor afirma a superioridade destes modelos em relação aos estimados pela Econometria Tradicional comprovada pelos critérios Akaike e Schwartz.

Ainda segundo Dantas (2003), verifica-se que a maneira de considerar a questão espacial, em função de distância da habitação a pólos de influência ou dividindo o espaço em regiões, como vem ocorrendo corriqueiramente na literatura, não é capaz de explicar completamente o comportamento da demanda por habitação, uma vez que existe uma verdadeira interação espacial entre os dados amostrais, de forma que cada edifício funciona como um micro-pólo de influência sobre os seus vizinhos. Neste caso, mostra-se que a melhor alternativa para interpretação do comportamento do mercado habitacional é através do Modelo de Defasagem Espacial, em que a variável defasada espacialmente, que capta todas as interações espaciais, serve como *proxy* para variáveis locacionais não consideradas explicitamente no modelo, que mostraremos a seguir.

O modelo de defasagem espacial de demanda por habitação, na forma funcional log-linear é definido como segue:

$$\ln CH = f(W_ \ln CH, \ln IPH, \ln RE, S, \rho, \beta) + \varepsilon$$

Na referida equação, $W_ \ln CH$ é a variável explicativa espacialmente defasada do consumo de habitação, ρ o seu coeficiente; IPH é o vetor de preço relativo da habitação ou Índice de Preço da Habitação; RE o vetor correspondente à renda familiar; S o vetor de outras características sócio-demográficas que podem afetar a

demanda, tais como sexo, idade, nível de riqueza, tamanho da família, nível de ocupação e instrução do chefe da família e do cônjuge, bem como outras riquezas humanas e não humanas; β e ε são os vetores de parâmetros e dos erros aleatórios do modelo, respectivamente.

Os resultados da estimação empírica do modelo espacial de demanda por habitação, aplicado para a cidade do Recife-PE, indicaram que o coeficiente ρ , da variável espacialmente defasada, W_InCH , com valor 0,507, é fortemente significativo o que significa uma grande probabilidade da existência do efeito de defasagem espacial na amostra. Em outras palavras, o consumo de habitação em determinado lugar da cidade de Recife é influenciado positivamente pelo consumo de habitação da vizinhança.

Os resultados encontrados no trabalho de Dantas (2003) evidenciam a importância da utilização da metodologia denominada Modelagem por Econometria Espacial nos estudos dos fenômenos relacionados à economia regional e urbana, em particular na interpretação do comportamento do mercado habitacional. Nas análises empíricas realizadas, com o objetivo de estimar uma Função de Demanda por Habitação para a cidade do Recife, com base em informações do Censo Demográfico (2000) e dados de imóveis financiados pela Caixa Econômica Federal, foram verificados pelo autor fortes indícios de dependência espacial em todas as variáveis exploradas, comprovando-se, desta forma, segundo ele, que somente os Modelos Espaciais podem fornecer estimativas confiáveis, caracterizadas pela não tendenciosidade, eficiência e consistência.

O trabalho de Ermisch *et al* (1966) produz um estudo da demanda habitacional nas seis maiores regiões da Inglaterra. Primeiramente, os autores apresentam a estrutura teórica da função de demanda habitacional dada pela seguinte equação

$$DH = h(RP, T, SEG)$$

onde DH é a despesa com habitação, RP é o preço relativo da habitação, T é a medida de renda da família convencionalmente definida, e SEG é o vetor de características sócio-demográficas, considerando-se algum conteúdo urbano ou espacial.

Os autores dão destaque ao fato de que, no equilíbrio de mercado, as famílias maximizam utilidade condicionada as suas restrições orçamentárias, com otimização em relação à despesa com moradia e localização através do espaço urbano.

No processo de estimação da função demanda por habitação seguem os passos abaixo:

a) Estimação da equação de preços hedônicos da habitação para cada um dos seis mercados habitacionais, que toma a forma

$$\ln (P_{ati}^H) = \alpha_a + \beta_a X_i + \gamma_a T_i + \varepsilon_i,$$

onde: $\ln$ significa logaritmo neperiano; P_{ati}^H é o preço de compra da habitação pela família i , no ano t e na área a , X_i é o vetor de características da habitação em si e de sua vizinhança; T_i é o vetor de variáveis *dummy* para cada ano de compra, e ε_i é o termo de erro aleatório do modelo.

b) Construção do Índice de Preço da Habitação (*IPH*) para uma “habitação padrão” definida para uma série particular de características X , proveniente de α_a , β_a e γ_a , tomadas como as características modais ao longo de seis áreas.

c) Cálculo da medida de consumo de habitação (*DH*), encontrada através da divisão do valor de compra da habitação pelo *IPH* correspondente, em função da região em que se localiza o imóvel e do período em que o mesmo foi demandado.

d) Estimação da renda permanente por meio de uma regressão do logaritmo da renda líquida da família sobre a idade, estrutura familiar, área de mercado habitacional onde vive e grupo de ocupação a que pertence o chefe da família.

e) Estimação da função demanda por habitação, pela equação de demanda habitacional (*DH*).

Dos resultados da estimação empírica, Ermisch *et al.* (1966) concluíram que a elasticidade-preço se situa em torno de -0,4 e que a elasticidade-renda fica em torno de 0,5.

Tiware *et al* (1999) estimaram as elasticidades preço e renda da demanda habitacional na Região Metropolitana de Mumbai, na Índia, por meio do processo de dois estágios, similar ao utilizado por Ermisch *et al* (1996). Destacam a importância da habitação em razão dela consumir grande parte da renda do chefe da família e argumentam que é fundamental medir criteriosamente a demanda habitacional, tanto sob o ponto de vista de crescimento das cidades, como de expansão de renda e

mudança relativa de preços. Entendem que a eficácia da política habitacional depende, sobretudo, de estimativas seguras da função demanda habitacional.

Para estimação dos preços hedônicos, fazem uma regressão preço do aluguel sobre várias características da habitação em sete submercados, assumindo a forma

$$P_{ij} = b_0 + \sum b_k X_k,$$

onde P_{ij} é o preço de mercado da i -ésima classe de habitantes (proprietário ou locatário), na j -ésima zona, e X_k são as características estruturais e locacionais da moradia. Como variáveis locacionais foram consideradas, para efeito de estimação empírica, as distâncias ao centro de negócios da cidade, ao ponto mais próximo de disponibilidade de água e de banheiros, além da divisão das regiões analisadas, através da utilização de variáveis do tipo *dummy*.

A estimação da função demanda é definida como

$$Q_L = f(P_{ij}, H_1, H_2, \dots),$$

Onde Q_L é a quantidade de serviços de habitação demandados; P_{ij} é o respectivo preço da habitação e H_k ($k=1, \dots, k$) são as características da família.

Tiware *et al* (1999) afirmam que uma questão crucial na análise da demanda habitacional é a medida das variáveis consideradas, particularmente Q_L , P_{ij} e H_k , como também a forma funcional da equação e que, dependendo da noção de cesta de serviço de habitação, a variável preço variará para cada família em função do tamanho da moradia, características de vizinhança e acesso. Mas os preços implícitos dos serviços de habitação têm sido considerados como constantes para um dado submercado.

Os resultados obtidos da estimação indicam que a demanda habitacional é elástica com respeito à renda e preço com valores próximos de +1 e -1, respectivamente.

5.3 O MODELO ECONOMETRICO DE FINANCIAMENTO PÚBLICO DA DEMANDA HABITACIONAL DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

O modelo econométrico construído toma como base as variáveis urbanas da Região Norte. As variáveis econômicas e demográficas consideradas e relacionadas com o financiamento público da demanda habitacional da população de baixa renda foram: o número de domicílios demandados pelas famílias, a renda média anual da população na faixa de renda de até 3 salários mínimos, os preços dos imóveis para essa mesma faixa de renda, a inflação do período e uma variável dummy que capta o efeito do financiamento público antes e depois do plano real.

Nos modelos econométricos tradicionais de demanda habitacional, o vetor consumo de habitação é uma função do vetor preço relativo da habitação, do vetor renda média familiar anual e do vetor estrutural que capta as características sociais e demográficas (sexo, idade, nível de riqueza, tamanho da família, nível de ocupação e grau de instrução do chefe da família e do cônjuge). Para estimação empírica desse modelo em geral utiliza-se o Modelo Clássico de Regressão Linear, via Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). Isto é, faz-se uma regressão do preço de compra da habitação sobre as variáveis explicativas socioeconômicas do bairro onde se localiza a habitação (DANTAS, 2003). Apesar dos bons resultados desses modelos, as dimensões espacial e financeira não são consideradas.

Diante da possibilidade da existência de uma dependência espacial nos preços observados (efeito vizinhança), é recomendado que seja realizado uma outra estimativa com base no Modelo de Defasagem Espacial de Preços Hedônicos. No modelo espacial de demanda por habitação, a forma funcional utilizada é do tipo duplo-log, onde a variável dependente consumo de habitação é também apresentada como uma variável explicativa defasada (DANTAS, 2003). Na especificação do modelo econométrico de financiamento público da demanda habitacional para moradias da população de baixa renda recorre-se inicialmente a uma regressão múltipla linear do tipo duplo-log e estima-se os parâmetros por MQO.

a) Especificação e descrição das variáveis da equação do modelo

$$\begin{aligned} \ln(FHA) = & \beta_0 + \beta_1 \ln(RME) + \beta_2 \ln(PIM) + \beta_3 \ln(OFA) \\ & + \beta_4 \ln(INF) + \varepsilon \end{aligned}$$

$$\varepsilon \sim N(0, \sigma^2)$$

b) Descrição das variáveis

FHA = Financiamento público da demanda por habitação para a população de baixa renda da Região Norte;

RME = Renda média anual da população de baixa renda da Região Norte;

PIM = Preço dos imóveis para o padrão de habitação da população de baixa renda da Região Norte;

OFA= Orçamento por família no período estudado;

INF = taxa de inflação do período de 1980 a 2002.

ε = Termo de erro aleatório.

c) Hipóteses

Parâmetro β_0 :

$H_0: \beta_0 = 0$. De que o intercepto é igual a zero, ou seja, que os recursos públicos para financiar a moradia da população de baixa renda será igual zero quando o número de famílias que demandam domicílios, a renda média e os preços dos imóveis forem iguais a zero;

$H_a: \beta_0 > 0$. De que o intercepto é maior do que zero, isto é, que os recursos públicos para financiar a moradia da população de baixa renda será maior do que zero quando o número de famílias que demandam domicílios, a renda média e os preços dos imóveis forem maiores do que zero;

Parâmetro β_1 :

$H_0: \beta_1 = 0$. De que a renda média anual das famílias de baixa renda não tem influência no financiamento público de casas populares

$H_a: \beta_1 < 0$. De que a renda média anual das famílias de baixa renda tem sim influência no financiamento público de casas populares;

Parâmetro β_2 :

$H_0: \beta_2 = 0$. De que os preços das moradias para as famílias de baixa renda não têm influência no financiamento público das casas populares;

$H_a: \beta_2 < 0$. De que os preços das moradias para as famílias de baixa renda têm influência no financiamento público das casas populares;

Parâmetro β_3 :

$H_0: \beta_3 = 0$. De que os recursos orçamentários por família de baixa renda não tem influência no financiamento público de casas populares;

$H_a: \beta_3 > 0$. De que os recursos orçamentários por família de baixa renda tem influência no financiamento público de casas populares;

Parâmetro β_4 :

$H_0: \beta_4 = 0$. De que a queda da média da inflação no período não aumentou em termos reais os recursos públicos para financiar as moradias das famílias de baixa renda;

$H_a: \beta_4 > 0$. De que a queda da média da inflação no período aumentou em termos reais os recursos públicos para financiar as moradias das famílias de baixa renda;

d) Fontes e Organização dos Dados

A pesquisa foi elaborada e realizada dentro das normas técnicas, bem como foram observados os procedimentos metodológicos para a coleta, organização e tratamento dos dados que estão dispostos na Tabela 29. Nesta tabela encontram-se os dados que serviram à estimação do modelo econométrico de regressão múltipla, o qual inclui as seguintes variáveis:

A variável dependente: financiamento público da demanda por moradias para a população de baixa renda da região Norte no período de 1980 a 2002. Os valores do financiamento público para habitação da população de baixa renda da Região Norte e os gastos de habitação por família foram obtidos do Orçamento Geral da União (OGU) e da Caixa Econômica Federal (CEF). As variáveis explicativas foram obtidas de diversas fontes, a saber: o número de domicílios demandados pela população de baixa renda da Região Norte foi obtido partir do déficit habitacional calculado pela diferença entre o número de famílias de baixa renda e número de domicílios permanentes fornecidos pelo IBGE das áreas urbanas da Região Norte. A renda média da população de baixa renda da Região Norte foi obtida também do IBGE. O preço dos imóveis para a população de baixa renda (até três salários mínimos) foi obtido da Caixa Econômica Federal.

Cabe observar que os valores expressos em várias unidades monetárias foram convertidos para o Real (R\$). Para isso, fez-se uso da tabela de conversão monetária do Banco Central do Brasil. O passo seguinte constituiu-se na deflação

dos valores nominais em reais com base no Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas (IGP-DI/FGV), tendo 2002 como ano-base. E finalmente, para uniformizar os dados, dividiu-se o valor encontrado por um milhão obtendo-se, dessa forma, os valores expressos em milhões de reais, como consta da Tabela 29.

Tabela 29: Dados para estimar o financiamento público da demanda habitacional de moradias populares para a população de baixa renda / Região Norte: 1980-2002.

obs	FHA	DOM	RME	PIM	OFA	INF
1980	28535044	53.25900	6539.000	11251.00	134.0000	100.0000
1981	29118016	55.73000	6320.000	10240.00	131.0000	110.0000
1982	30635068	60.92800	6100.000	9480.000	126.0000	95.00000
1983	27052645	57.67200	5880.000	8593.000	117.0000	154.0000
1984	23606792	59.81200	5660.000	7910.000	99.00000	221.0000
1985	30632010	66.55000	4980.000	6865.000	115.0000	226.0000
1986	28484085	67.79400	5318.000	9288.000	105.0000	142.0000
1987	32408444	72.71500	4641.000	5132.000	111.0000	225.0000
1988	37272487	86.41200	4127.000	2564.000	108.0000	685.0000
1989	43906340	82.44300	4182.000	1385.000	133.0000	1320.000
1990	1.04E+08	73.69600	3822.000	3583.000	352.0000	2740.000
1991	1.64E+08	107.3790	4387.000	2664.000	381.0000	415.0000
1992	28149053	122.2900	4951.000	2051.000	58.00000	991.0000
1993	78181880	124.2720	4311.000	1211.000	157.0000	2103.000
1994	57753768	127.2530	3944.000	3524.000	260.0000	2407.000
1995	37325655	122.2280	3576.000	5677.000	76.00000	67.00000
1996	96693685	120.5910	3478.000	6302.000	200.0000	11.00000
1997	1.10E+08	131.2610	3361.000	6418.000	209.0000	8.000000
1998	82824267	140.5210	3357.000	6850.000	147.0000	4.000000
1999	37816496	150.9480	3233.000	6759.000	63.00000	11.00000
2000	84807124	225.6580	3362.000	6513.000	94.00000	14.00000
2001	86786712	199.4000	3308.000	6093.000	109.0000	10.00000
2002	31340493	177.0290	3136.000	5533.000	35.00000	14.00000

Fonte: OGU, IBGE, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL.(Vários anos).

5.4 ESTIMAÇÃO DO MODELO DE REGRESSÃO MÚLTIPLA POR MQO

A estimação dos parâmetros do modelo de regressão múltipla linear do tipo duplo-log encontra-se na tabela ANOVA.

Dependent Variable: LOG(FHA)				
Method: Least Squares				
Date: 01/21/05 Time: 14:43				
Sample: 1980 2002				
Included observations: 23				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(RME)	-0.738026	0.273169	-2.701720	0.0146
LOG(PIM)	-0.407669	0.119956	-3.398497	0.0032
LOG(OFA)	0.823944	0.077299	10.65922	0.0000
LOG(INF)	-0.155769	0.041092	-3.790771	0.0013
C	24.11011	1.658316	14.53891	0.0000
R-squared	0.916939	Mean dependent var		17.68653
Adjusted R-squared	0.898481	S.D. dependent var		0.578311
S.E. of regression	0.184262	Akaike info criterion		-0.355258
Sum squared resid	0.611144	Schwarz criterion		-0.108411
Log likelihood	9.085463	F-statistic		49.67706
Durbin-Watson stat	1.313376	Prob(F-statistic)		0.000000

5.5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados do modelo de regressão múltipla foram obtidos por intermédio do software Eviews 4. Estes resultados contemplam as estimativas dos parâmetros acima especificados e suas respectivas estatísticas t entre parênteses. Apresentam-se os coeficientes de determinação simples e ajustado por graus de liberdade, a estatística F e os coeficientes de elasticidades das respectivas, como se pode ver na tabela ANOVA.

$$\begin{aligned} \text{Ln(FHA)} = & 24,1101 - 0,7380 \text{ LnRME} - 0,4076 \text{ LnPIM} + 0,82394 \text{ LnOFA} - 0,1557 \text{ LnINF} \\ & (14,54) \quad (-2,7017) \quad (-3,3985) \quad (10,6592) \quad (-3,7908) \\ R^2 = & 0,9169; \quad F(5,17) = 49,6771. \end{aligned}$$

Os parâmetros são estatisticamente diferentes de zero a 1% de probabilidade de erro (o t crítico da tabela da distribuição de Student a 1% e 17 gl = 2,567), o que atesta a veracidade dos postulados assumidos sobre o financiamento público da demanda por habitações para a população com faixa de renda de até três salários mínimos, pois os valores calculados para a estatística t são superiores aos valores críticos dessa estatística. O *valor-p* inferior ao nível de significância de 5% permite aceitar a hipótese alternativa para a estatística t .

O coeficiente de determinação, da grandeza de 0,9169, indica que 91,69% das variações nos valores do financiamento público são explicadas pelas variações das variáveis explicativas do modelo econométrico considerado. A estatística F , da ordem de 49,68, estatisticamente significativa a 5% de probabilidade de erro (o F crítico com (5 e 17) graus de liberdade = 2,81), sugere que o modelo de regressão múltipla adotado é adequado para estudar o fenômeno proposto.

O sinal negativo da renda média da população de até três salários mínimos indica que, se a renda média dessa população diminuir, o valor do financiamento público tende a aumentar para cobrir a demanda social por casas populares visando evitar o aumento do déficit habitacional.

O sinal negativo dos preços dos imóveis populares indica que se os preços dos imóveis caem aumenta a demanda por casas populares e com ela necessidade do financiamento público. Por sua vez, o sinal positivo do orçamento público por família de baixa renda indica que quanto maior essa relação maior será o valor dos recursos financiados pelo governo federal. Por último, o sinal negativo da inflação aponta para o fato de que quanto maior a taxa de inflação anual menor será o valor real do financiamento público.

O coeficiente de elasticidade-renda, igual a menos 0,7380, implica em que um aumento de 10% acima da renda média anual da população de baixa renda reduz a demanda por domicílios populares (já que uma parcela da população de baixa renda deixaria de ter acesso aos programas habitacionais do governo federal para a faixa de renda de até três salários mínimos) e, portanto, reduz de 7,38% o financiamento público para bancar esses gastos com casas populares.

O coeficiente de elasticidade-preço da demanda habitacional, de grandeza igual a menos 0,4076, significa que para cada variação de 10% nos preços das moradias para a população de baixa renda a quantidade demandada tende variar de 4,08% e com ela os recursos públicos para financiar a construção dessas casas populares. Este resultado confirma que a demanda habitacional é inelástica em relação a preços.

O coeficiente que mede a variação do valor do orçamento público por família de baixa renda para a construção de moradias populares em relação à variação do financiamento público da demanda habitacional, da grandeza de 0,8239, sugere que quando o orçamento por família aumenta de 10% o valor do financiamento público aumenta de 8,24%.

Por último, o coeficiente que mede a variação relativa da inflação em relação ao financiamento público, da ordem de menos 0,1557, indica que quando a taxa de inflação declina de 10% o financiamento público em termos reais para programas habitacionais voltados para atender a demanda da população de baixa renda tende a aumentar de 1,56%. Isto implica dizer que a queda da taxa de inflação brasileira a partir do Plano Real contribui para o aumento do valor real do financiamento público dos programas habitacionais.

5.6 ANÁLISE DE RESÍDUOS

A análise de resíduos refere-se a questão da normalidade do termo de erro, ou seja, se o termo de erro segue ou não uma distribuição normal com média zero e variância constante: $\varepsilon \sim N(0, \sigma^2)$. Para isso recorre-se ao teste assintótico de Jarque-Bera (JB) que se baseia na hipótese de que a distribuição normal tem uma medida de assimetria igual zero e de curtose igual 3 (SANTANA, 2003; GUJARATI, 2000).

As estatísticas ao lado da Figura 6 assinalam que o teste Jarque-Bera é da ordem de JB = 0,6050 é menor do que o valor crítico da distribuição χ^2 com cinco

graus de liberdade que é igual a 11,07 ao nível de significância de 5% Isto significa que a distribuição dos erros apresenta uma normalidade que se manifesta tanto no histograma quanto nas estatísticas de simetria próxima de zero e na curtose próxima de 3. Isto assegura a validade dos testes t e F . Este resultado, porém, não invalida os testes de correção devido à violação de alguma propriedade do MQO. É o que será realizado a seguir.

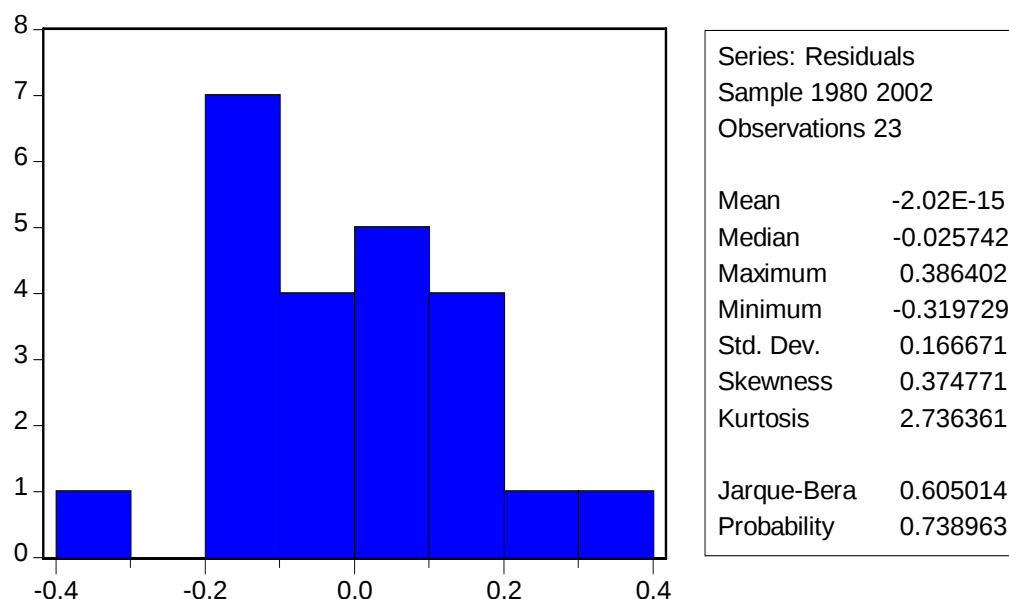


Figura 6. Histograma da distribuição dos resíduos

a) Especificação do modelo de regressão ajustado

Neste item apresenta-se uma nova versão ligeiramente ajustada do modelo de regressão múltipla de financiamento público de moradias populares. A intenção é tornar as relações entre as variações das variáveis explicativas e a variação do valor médio da variável dependente mais ampla (HENDRY, 1995). O ajustamento foi realizado a partir da introdução da variável demanda por domicílios e da defasagem temporal da variável renda média das famílias e dos preços das casas populares da população de baixa renda da Região Norte. Há casos em que certas variáveis explicativas têm uma natureza qualitativa já que estas não podem ser medidas. Para quantificar os atributos dessas variáveis confere-se o valor um ou zero. Neste modelo de regressão ajustado faz-se também a inclusão de uma variável D (*dummy*) para verificar se há alguma melhoria no ajustamento. O teste de inclusão se mostrou coerente.

O modelo irrestrito de regressão múltipla terá a seguinte especificação:

$$LN(FHA) = \beta_0 + \beta_1 LN(DOM) + \beta_2 LN(RME_{-1}) + \beta_3 LN(PIM_{-1}) + \beta_4 LN(OFA) + \beta_5 LN(INF) + \beta_6 D + \varepsilon$$

$$\varepsilon \sim N(0, \sigma^2)$$

b) Descrição das variáveis introduzidas

DOM = Número de domicílios demandados pela população de baixa renda da Região Norte;

D (Dummy) = 0 (para o período antes do plano real);

= 1 (para o período depois do plano real);

c) Hipóteses

Parâmetro β_1 :

$H_0: \beta_1 = 0$. De que a demanda por moradia das famílias de baixa renda não tem influência no financiamento público de casas populares;

$H_a: \beta_1 > 0$. De que a demanda por moradia das famílias de baixa renda tem influência no financiamento público de casas populares;

Parâmetro β_6 :

$H_0: \beta_6 = 0$. De que o Plano Real não influenciou positivamente o financiamento público para as moradias das famílias de baixa renda;

$H_a: \beta_6 > 0$. De que o Plano Real influenciou positivamente o financiamento público para as moradias das famílias de baixa renda.

c) Apresentação e análise dos resultados do modelo Ajustado

A estimação dos parâmetros e estatísticas foi gerada pelo programa Eviews 4 e constam da Tabela 30 a seguir.

Tabela 30: Modelo estimado do financiamento público da demanda habitacional das famílias de baixa renda da Região Norte: 1980/2002

Dependent Variable: LOG(FHA)				
Method: Least Squares				
Date: 01/20/05 Time: 19:54				
Sample(adjusted): 1981 2002				
Included observations: 22 after adjusting endpoints				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(DOM)	0.026152	0.036868	0.709338	0.4890
LOG(RME(-1))	-1.516793	0.483787	-3.135250	0.0068
LOG(PIM(-1))	-0.154903	0.266782	-0.580635	0.5701
LOG(OFA)	0.783094	0.107735	7.268679	0.0000
LOG(INF)	-0.105808	0.102047	-1.036860	0.3162
VD	-0.003250	0.002400	-1.353977	0.1958
C	28.48149	3.025859	9.412697	0.0000
R-squared	0.911939	Mean dependent var		17.71016
Adjusted R-squared	0.876714	S.D. dependent var		0.580443
S.E. of regression	0.203806	Akaike info criterion		-0.089930
Sum squared resid	0.623050	Schwarz criterion		0.257220
Log likelihood	7.989228	F-statistic		25.88936
Durbin-Watson stat	2.011075	Prob(F-statistic)		0.000000

Na apresentação do modelo ajustado pelo método do MQO, além da equação representativa, constam os valores das estatísticas t das estatísticas R^2 e F como se vê a seguir:

$$\begin{aligned} \text{Log}(FHA) = & 28,4815_{(9,4127)} + 0,0262\text{Log}(DOM)_{(0,7093)} - 1,5168\text{Log}(RME)_{(-2,1352)} \\ & - 0,1549\text{Log}(PIM)_{(-0,5806)} + 0,7831\text{Log}(OFA)_{(7,2687)} - 0,1058\text{Log}(INF)_{(-1,0369)} \\ & - 0,0032(D)_{(-1,3539)} \end{aligned}$$

$$R^2 = 0,9119; \quad F_{(1,16gl)} = 25,89.$$

Neste modelo de regressão ajustado, o coeficiente de determinação ($R^2 = 0,9119$) apresenta-se aproximadamente igual ao do modelo anterior revelando que 91,19% da variação do valor médio do financiamento público (variável dependente) é explicada pelas variáveis explicativas. O coeficiente de determinação ajustado, para 15 graus de liberdade, sugere que 87,67% da variação do valor médio da variável dependente é explicada pela variação das variáveis explicativas e o restante é devido a fatores aleatórios.

Os sinais dos coeficientes dos parâmetros do modelo de regressão ajustado estão de conformidade com o esperado e são estatisticamente diferentes de zero a 1% de probabilidade de erro (já que o t crítico a 1% e $gl\ 15 = 2,602$) atestando assim a veracidade das determinações do financiamento público, pois o t crítico é

inferior aos valores obtidos para a estatística t estimada. Quanto à estatística estimada de $F = 25,89$, de valor maior que o seu valor crítico $F_{(6,159)} = 2,74$ a 5% de probabilidade, esta permite rejeitar a hipótese nula de que não há nenhuma relação linear entre as variáveis explicativas e a variável dependente dada pelo financiamento público.

Uma vez que estimadores dos modelos de regressão linear por MQO são os melhores estimadores lineares não-tendenciosos (MELNT), a forma de distribuição do termo de erro não tem tanta importância assim. Porém, mesmo assim, o emprego de modelos de regressão linear clássico (MRLC) requer a preservação das hipóteses construídas desde que os resultados obtidos venham ser usados para previsão ou de suporte à tomada de decisão. Neste caso, torna-se necessário examinar a violação das hipóteses básicas do modelo clássico de regressão linear (MCRL), sobretudo quanto a ausência de autocorrelação residual, de multicolinearidade entre as variáveis explicativas e de homocedasticidade da variância (SANTANA, 2003; GRIFFITHS, HIL e JUDGE, 1993).

Dentre as consequências que a presença de autocorrelação pode trazer para as estimativas dos parâmetros de MQO, destacam-se as características irreais das estatísticas t e F que, se aplicadas a análise dos resultados, podem induzir a erros nas conclusões. Por isso, além da análise gráfica de identificação da presença ou ausência da autocorrelação, é bom recorrer ao teste de Durbin-Watson para identificar a presença ou não de autocorrelação (SANTANA, 2003).

Dentre os vários resultados apresentados pelo Eviews 4, aparece a estatística Durbin-Watson (DW) que serve para testar a hipótese nula de não-autocorrelação dos erros. Nota-se pela tabela acima apresentada que o indicador Durbin-Watson (DW = 2,011075) é de um valor aproximadamente igual a 2, o que sugere uma ausência de autocorrelação dos resíduos da regressão ajustada irrestrita. Por outro lado, esse indicador é mais robusto do que o DW = 1,313376 do modelo anterior restrito.

Quanto ao problema de multicolinearidade no modelo de regressão em tela, este diz respeito à presença de forte correlação linear entre duas ou mais variáveis explicativas. Dentre as consequências da multicolinearidade, uma delas diz respeito ao fato dos estimadores dos parâmetros do MQO, ainda que consistentes (não

viesados), apresentarem grandes variâncias e desvios padrão que contribuem para reduzir a precisão.

Para analisar presença ou não de multicolinearidade recorreu-se, entre os diferentes testes, ao teste da matriz de correlação entre as variáveis do modelo ajustado. Pela Tabela 31 observa-se que o coeficiente de determinação múltipla ($R^2 = 0,9119$) do modelo de regressão ajustado é maior do que o quadrado dos coeficientes de correlação simples entre os pares das variáveis da matriz de correlação constante da tabela. Por este critério, rejeita-se a hipótese de que há sérios problemas de multicolinearidade entre as variáveis explicativas do modelo ajustado.

Tabela 31: Matriz de correlação simples entre as variáveis da equação de financiamento público

VARIÁVEL	LOG(FHA)	LOG(DOM)	LOG(RME)	LOG(PIM)	LOG(OFA)	LOG(INF)
LOG(FHA)	1.000000	-0.021791	-0.624584	-0.403333	0.679716	-0.150281
LOG(DOM)	-0.021791	1.000000	-0.468404	-0.003553	-0.506370	-0.331889
LOG(RME)	-0.624584	-0.468404	1.000000	0.284361	0.045666	0.497500
LOG(PIM)	-0.403333	-0.003553	0.284361	1.000000	-0.399388	-0.623603
LOG(OFA)	0.679716	-0.506370	0.045666	-0.399388	1.000000	0.329158
LOG(INF)	-0.150281	-0.331889	0.497500	-0.623603	0.329158	1.000000

Quanto ao problema de heterocedasticidade, este refere-se ao caso em que a variância do termo de erro não é constante para todas as observações das variáveis explicativas. A presença de heterocedasticidade implica em violação da hipótese da homocedasticidade na qual a variância do erro deve ser constante quando se trata dos estimadores de parâmetros de um modelo de MQO. A principal consequência da presença de heterocedasticidade no Modelo Clássico de Regressão Linear (MCRL) é quanto à eficiência, pois, apesar dos estimadores se manterem não viesados e consistentes, ainda assim a ausência da variância mínima os tornam ineficientes.

O teste de heterocedasticidade de White é um instrumento que serve para detectar a ausência de variância constante e mínima nos modelos de regressão múltipla (WHITE, 1980; SANTANA, 2003). Entre os testes existentes, escolheu-se as estatísticas F e $LM = n.R_e^2$ que aqui são usadas para testar a hipótese da existência homocedasticidade do modelo de regressão ajustado. O programa do Eviews 4 nos fornece os resultados do teste de White para averiguar a presença de heterocedasticidade. Pela Tabela 30, nota-se que as estatísticas F e LM são diferentes de zero ao nível de 5% de probabilidade.

Sendo assim, não há presença de heterocedasticidade na regressão ajustada de financiamento público, uma vez que a probabilidade de rejeição da hipótese nula (de que os resíduos são homocedásticos) é superior a 12,6% para o teste F e superior a 16,7% para o teste LM . Portanto, pode-se concluir que os resultados da Tabela 30 anterior podem ser interpretados sem preocupações.

Tabela 32: Resumo dos resultados do teste de heterocedasticidade de White

White Heteroskedasticity Test:				
F-statistic	2.096758	Probability		0.126934
Obs*R-squared	15.34630	Probability		0.167185
Test Equation:				
Dependent Variable: RESID^2				
Method: Least Squares				
Date: 01/23/05 Time: 13:36				
Sample: 1981 2002				
Included observations: 22				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.048615	37.34584	0.001302	0.9990
LOG(DOM)	0.415507	0.155970	2.664021	0.0237
(LOG(DOM))^2	-0.022535	0.009068	-2.485063	0.0323
LOG(RME(-1))	-0.175056	9.298490	-0.018826	0.9854
(LOG(RME(-1)))^2	0.018643	0.550369	0.033873	0.9736
LOG(PIM(-1))	-0.870865	1.163076	-0.748760	0.4712
(LOG(PIM(-1)))^2	0.043815	0.067964	0.644676	0.5336
LOG(OFA)	1.269592	0.534074	2.377184	0.0388
(LOG(OFA))^2	-0.128215	0.054291	-2.361601	0.0398
LOG(INF)	0.008975	0.057910	0.154989	0.8799
(LOG(INF))^2	-0.005514	0.007442	-0.740981	0.4757
VD	-0.001957	0.000917	-2.132936	0.0587
R-squared	0.697559	Mean dependent var		0.028320
Adjusted R-squared	0.364875	S.D. dependent var		0.056229
S.E. of regression	0.044812	Akaike info criterion		-3.070247
Sum squared resid	0.020081	Schwarz criterion		-2.475133
Log likelihood	45.77272	F-statistic		2.096758
Durbin-Watson stat	2.717767	Prob(F-statistic)		0.126934

CONCLUSÃO

Verificou-se nesta pesquisa que uma das importantes questões na discussão atual sobre a redefinição do papel do Estado no atual contexto de globalização e de rápidas mudanças tecnológicas e industriais é a participação dele como agente regulador e mobilizador de recursos financeiros para o desenvolvimento econômico e superação das desigualdades sociais. Também foi visto que apesar dos avanços ocorridos nos mercados financeiros privados a partir dos anos 80 do século passado e a criação de novos instrumentos de crédito, o Estado ainda continua sendo imprescindível na arregimentação de recursos a serem direcionados para setores e atividades de alto retorno social, incluindo aí as políticas de produção de moradias para a população de baixa renda.

Isto significa que além da função pública de regulação dos mercados financeiros, o Estado deve funcionar como agente mobilizador de recursos para o fomento de certos setores ou atividades considerados *prioritários*. E, a justificativa teórica para esta intervenção estatal está no fato de que os mercados financeiros são incompletos, ou seja, as instituições privadas de crédito não atendem, *a priori*, à demanda por financiamento daqueles setores ou atividades de alto risco, longo prazo de maturação dos investimentos, alto retorno social e relativamente baixo retorno privado. Consequentemente, tanto a regulação quanto o crédito particularizado são atividades que se relacionam com as próprias funções alocativas e distributivas do Estado.

Nesta linha de raciocínio, os setores ou atividades que requerem, prioritariamente, o crédito gerado ou administrado pelo setor público são, além dos investimentos em alta tecnologia e os setores voltados à exportação, os investimentos sociais como projetos de geração de emprego e renda (financiamento de micro, pequenas e médias empresas, agricultura familiar, crédito popular para trabalhadores autônomos etc.), projetos de infra-estrutura urbana, saneamento básico e habitação popular.

Para mobilizar os recursos necessários ao fomento de tais setores ou atividades (dependentes de crédito direcionado), o Estado utiliza-se de dois meios ou instrumentos. O primeiro é pela canalização da poupança pública, que juntamente com as poupanças privada doméstica e externa, constituem o estoque agregado das poupanças que financiam o investimento e a formação de capital da

sociedade. A segunda forma de que o Estado pode lançar mão para direcionar o crédito é criar instituições financeiras de fomento e desenvolvimento.

Seguindo este caminho, criou-se o sistema composto por FGTS, o BNH e o SFH, como instrumento destinado a captar, canalizar e regular a poupança pública para o mercado habitacional. O FGTS é o fundo compulsório de poupança propriamente dito, o BNH era o agente regulador do sistema e o SFH o sistema de financiamento, cujos recursos originam-se do FGTS e da caderneta de poupança.

No entanto, verificou-se que estas três instituições, em mais de trinta anos, não foram capazes de resolver o problema do déficit habitacional brasileiro, apesar de constituírem a primeira experiência de política habitacional com estrutura abrangente a nível nacional implantada com esse objetivo. Constatou-se também que os recursos captados pelo sistema, destinados prioritariamente ao mercado habitacional, privilegiaram os demandantes com renda superior a três salários mínimos, ou seja, beneficiaram inadequadamente as classes de renda média e alta da população.

De forma contraditória, portanto, o SFH deixou de atender a contento a parcela da população em que se concentra o maior percentual do déficit habitacional. Na opinião de PAULA (2002), corroborando o exposto no capítulo 2, há uma convergência de opiniões entre os analistas da política habitacional brasileira que recursos como os do FGTS, de caráter oneroso, são inadequados para o atendimento das necessidades habitacionais da população de muito baixa renda. Em outras palavras, essa faixa da população necessita de recursos parcialmente ou totalmente subsidiados para fazer face à sua carência de moradias.

Mais recentemente, para tentar suavizar essa distorção, no governo de Fernando Henrique Cardoso foram criados programas (Habitar Brasil e Morar Melhor) com fundos não onerosos, provenientes da arrecadação de impostos, destinados a reduzir o déficit habitacional concentrado na faixa populacional de renda de até três salários mínimos. Os recursos destinados a estes dois programas passaram a ser alocados diretamente no Orçamento Geral da União - OGU.

Mas, como mostra o Capítulo 3, no processo de constituição do OGU há renhida disputa pelo controle dos recursos monetários entre os poderes Legislativo e Executivo, visto que, em regimes democráticos, como o vigente em nosso País, o Parlamento tem uma atuação mais ativa na elaboração do orçamento.

Em apoio a essa afirmativa, Aquino (2002) observa que no processo de

previsão, autorização e realização de gastos públicos o Poder Executivo, a burocracia estatal e o Poder Legislativo fazem usos diferenciados das políticas localistas. Seguindo o mesmo raciocínio, Ames (1987) observa que, embora presidente, governadores e prefeitos adotem esporadicamente estratégias localistas, eles usam essas alternativas para favorecer algumas localidades em detrimento de outras. O localismo do Poder Legislativo, pelo contrário, dá importância à cooperação mútua e a distribuição de benfeitorias entre tantos parlamentares quanto possível, os quais também são alvos de críticas constantes das áreas técnicas. Os ataques destas são direcionados frequentemente ao próprio cerne da política legislativa em que se encontram a barganha e o intercâmbio e troca de voto.

Por outro lado, em regimes democráticos, o federalismo fiscal, que consiste basicamente na devolução de responsabilidades relativas à receita e à despesa aos escalões mais baixos do governo, resultado, portanto, do processo de descentralização fiscal, pode, como consequência, levar a distorções na política fiscal, tanto em relação à arrecadação como no tocante aos gastos públicos. Como exemplo disto, Piancastelli e Camilo (2003) observam que os políticos, ao disputarem recursos do governo central, dão preferência aos projetos que beneficiem suas regiões de origem, tendo em vista que os custos de execução de tais projetos serão suportados pela sociedade em geral e não somente por contribuintes locais. A consequência disso é que, muitas vezes, evita-se o aumento da carga tributária local, usando os impostos como moeda de troca.

Continuando em suas observações, Piancastelli e Camilo (2003) verificam que a redistribuição de recursos públicos é um instrumento usado pelos políticos para consolidar o apoio, seja ele ideológico ou meramente clientelista. A experiência recente demonstra que os políticos em nosso País têm tido sucesso em elevar as transferências de recursos do governo central para estados e municípios, a maioria destes últimos sobrevivendo dos repasses da União. Tal incremento resulta de renhidas disputas políticas e tem por objetivo elevar a redistribuição a longo prazo.

Na concepção desses autores, corroborada pelos resultados apresentados no capítulo 3, as transferências voluntárias, como as que financiam os programas Habitar Brasil e Morar Melhor, são, fundamentalmente, o resultado cotidiano do processo de negociação política no Congresso. Como resultante do longo processo inflacionário brasileiro, só estancado recentemente, o orçamento público no Brasil não é determinativo, mas autorizativo. Em outras palavras, parte das despesas

aprovadas pelo Congresso e promulgadas em lei orçamentária anual não será obrigatoriamente executada. Dependerá antes de uma negociação entre o governo e a base política aliada. Desse modo, estados com elevado volume de transferências voluntárias são, em geral, os governados pelos partidos que participam da coalizão de sustentação do governo central. Já os estados governados por partidos de oposição recebem, em geral, menores volumes de transferências voluntárias, e certamente possuem menor proporção de despesa total.

As transferências voluntárias no Brasil, segundo Piancastelli e Camillo (2003) estão positivamente correlacionadas à razão despesas correntes e à razão investimentos. Elas são, tipicamente, o principal meio para a efetivação da negociação política no Congresso. São também características da representação da democracia distrital, não havendo razão para serem consideradas ilegítimas. Naturalmente, todo partido vitorioso no processo eleitoral tentará implementar seus programas de governo, financiando-os com recursos do governo central. A distinção do caso brasileiro deve-se, no entanto, à estrutura multipartidária do processo político, o que pode resultar na dispersão dos recursos públicos, a qual, por sua vez, nem sempre é compatível com as prioridades econômicas e sociais.

Portanto, para estes autores, a interação entre estrutura partidária e razão despesa total mostra que a redistribuição de recursos públicos tende a beneficiar entes federativos em que governos são aliados políticos do Governo Federal. Já os governos de oposição não contribuem para o incremento dos gastos totais. E essa é uma das razões para a iniquidade na distribuição dos recursos dos programas Habitar Brasil e Morar Melhor entre os entes federativos e, conseqüentemente, entre as regiões do país.

Como exemplo deste processo redistributivo, está a alocação dos recursos para os programas Habitar Brasil e Morar Melhor no projeto de lei orçamentária, seguido das alterações de valores efetuadas pelo Legislativo, através de emendas, até chegar à fase de execução dos projetos com liberação de recursos, comandada pelo Executivo. Neste processo verifica-se a falta de equidade na alocação destes recursos tanto a nível regional quanto a nível estadual. Por outro lado, critério técnico utilizado para a sua distribuição entre as unidades federativas é desconsiderado pelo Poder Legislativo, em que as forças políticas representativas da cada ente federativo buscam favorecer a região a qual representam. Por fim, o Executivo, por meio da própria SEDU (hoje Ministério das Cidades), que programou

a distribuição considerando aspectos técnicos como a participação de cada estado no déficit habitacional do país, utiliza critérios não totalmente claros na autorização de execução de projetos, no momento em que efetua cortes de dotações autorizadas no OGU.

Além disso, esses critérios pouco claros têm como consequência valores executados diferentes dos valores propostos. Em outras palavras, determinadas unidades federativas recebem mais recursos em comparação ao programado ao contrário de outras contempladas com valores abaixo do previsto inicialmente. Tal distorção reflete-se também a nível intra e inter-regional. Como exemplo, a região Norte como um todo teve seus projetos executados em valor superior ao programado inicialmente para os anos de 1997 e 1998 (Programa Habitar Brasil). No entanto, em 1997 o estado do Amazonas teve execução inferior ao programado e, no ano seguinte, Amazonas e Pará ficaram nessa mesma situação, inferiorizados em relação aos outros estados da região de menor carência habitacional.

Nos anos de 2000, 2001 e 2002, para o Programa Morar Melhor, as mesmas distorções foram observadas a nível de programação, autorização e execução.

Porém, mais surpreendente do que a iniquidade entre o executado e os valores autorizados no OGU é a iniquidade existente entre a proposta da SEDU e os valores autorizados para contratação pela própria SEDU.

Ademais, como fator adicional negativo, as restrições aos gastos públicos impostas pelas crises econômicas internacionais que atingiram o país no período, aliadas à pulverização dos recursos derivados do OGU, os atrasos na Lei Orçamentária Anual e as restrições impostas pela Lei Eleitoral contribuíram nos últimos anos de cada um dos programas, 1999 e 2002, para uma diminuição dos repasses destinados à construção e à melhoria das moradias ocupadas pela população de mais baixa renda do país.

Quanto à ineficácia e a ineficiência abordadas no Capítulo 4, observada na implementação da maioria dos 99 projetos relacionados aos programas Habitar Brasil e Morar Melhor no Pará, verificou-se que tais fatores não influenciaram negativamente para que os 69 concluídos atingissem de maneira efetiva os objetivos propostos de melhoria nas condições de habitabilidade do público-alvo. Os atrasos e as extrapolações de custos verificados no andamento das obras e serviços da maioria deles, que vieram afetar negativamente os índices de eficiência e eficácia,

não repercutiram negativamente no fator efetividade, para os 69 que atingiram 100% das metas programadas e satisfizeram o seu público-alvo.

No entanto, deve-se considerar que não existe um acompanhamento posterior, de longo prazo, da população beneficiada pelos programas. Na execução do trabalho social com os beneficiários, as ações previstas limitam-se praticamente à etapa de produção do empreendimento, não havendo continuidade após a entrega da moradia, o que é de capital importância para a correta apropriação e uso dos bens e investimentos e a inserção dessas famílias em outros programas sociais do governo. O trabalho técnico social favorece a correta apropriação e uso dos sistemas e/ou melhorias implantados, por meio de informação e educação, e o desenvolvimento material, via ações direcionadas à geração de renda. Em programas sociais destinados à população de baixa renda, como o Habitar Brasil e o Morar Melhor, o componente social sobressai como contribuição à sustentabilidade e ao sucesso dos projetos, os quais são consequência não só dos investimentos realizados, mas, principalmente, do envolvimento da população atendida.

Quanto ao estudo demanda habitacional da população de baixa renda, razão da construção de um modelo econométrico no Capítulo 5, mostra-se a inter-relação existente entre importantes fatores como valor de custo dos imóveis, renda e carência de domicílios na faixa da população de baixa renda na Região Norte, mais os efeitos da inflação, no processo de financiamento público de casas populares. Neste estudo, verificou-se que havendo uma diminuição na renda média da população que ganha até três salários mínimos haverá uma tendência para o aumento do valor do financiamento público, no sentido de cobrir a demanda social por casas populares e, desse modo, evitar o aumento do déficit habitacional.

Por sua vez, o modelo em referência evidencia que, se os preços dos imóveis populares baixarem, a demanda por casas populares tenderá a aumentar e, com ela, a necessidade de aumentar o financiamento público com fins de atendê-la. Já um aumento na relação orçamento público e unidade familiar tenderá a refletir-se em uma alocação maior de recursos financiados pelo Governo Federal. Por seu turno, a elevação da inflação anual resultará na corrosão do valor real do financiamento público, havendo a necessidade de maior volume deste para manter o mesmo nível de atendimento à demanda. Por fim, verificou-se também que a demanda por moradias na população de baixa renda têm influencia no financiamento público de casas populares e que o Plano Real influenciou positivamente no financiamento

público destinado à aquisição de moradias para essa faixa da população, por via da estabilização relativa de preços,

Considerando a baixa relação entre os recursos aplicados e a demanda regional por aquisição de moradia e melhoria das condições de habitabilidade, conclui-se que os programas Habitar Brasil e Morar Melhor pouco contribuíram para resolver o problema do déficit habitacional na Região Norte, na faixa populacional objeto de suas ações. Os recursos orçamentários foram pulverizados e as ações são feitas de formas esparsas, pouco contribuindo para a transformação da realidade urbana dos municípios. Por outro lado, sua forma de implementação dificulta a integração do trabalho social com toda a comunidade envolvida e a articulação com outros programas de governo.

Para um déficit regional urbano de estimado de 433.482 domicílios em 2000, segundo dados da Fundação João Pinheiro (2001), e considerando que 84% deste se concentra na população de renda de até três salários mínimos e que o custo médio estimado de construção é de R\$ 6.000,00 para cada unidade habitacional, exclusive infra-estrutura, seriam necessários R\$ 2,2 bilhões para zerar o déficit de moradias neste segmento da população na Região Norte. É o mesmo valor investido pelo Governo Federal nos programas Habitar Brasil e Morar Melhor para todo o País ao longo do período 1996-2002 como podemos ver na Tabela 1.

Por derradeiro, este trabalho permitiu-nos verificar que há muito por fazer no que se refere às políticas públicas destinadas a combater o déficit habitacional na região Norte e nas demais regiões do país, mormente as dirigidas às camadas de renda mais baixa da população. Também fez-nos ver que são bastante limitados os recursos destinados para este fim, quando cotejados com a demanda existente. Por sua vez, na elaboração das políticas habitacionais e na quantificação dos recursos a ela destinados, deverão ser consideradas variáveis importantes como, entre outras, o custo dos imóveis e a renda da população. E, por fim, foi constatado também que a participação estatal é imprescindível para a solução deste grave problema social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTHUSSER, L. (1985), *Aparelhos ideológicos de Estado*. 6. ed. Rio de Janeiro: Graal.

AMES, B. (1987). *Political survival: politicians and public policy in Latin América*. Berkeley: University of Califórnia Press.

AQUINO, J. A. (2002). Decisão política no Brasil. In: ABU-EL-HAJ, J; _____ (orgs.). *Estado, cidadania e políticas públicas*. Fortaleza: Editora UFC. P. 49-98.

ARRETCHE, M. T. S. (1990), Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. In: Revista de Estudos Regionais e Urbanos Nº 31. *Espaço & Debates: estado, mercado e habitação*. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos - NERU.

_____ (1999), Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez.

AZEVEDO, S. (1995). O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto. In: *Déficit habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.

_____ (1996). A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de (orgs.). *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. de (1982). *Habitação e poder – da fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

BALIBAR, E. (1976). La retificación del Manifiesto Comunista. In: *Cinco ensaios de materialismo histórico*. Barcelona: Editorial Laia.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES; Heitor de; SOUSA, Luzia C. de. (2000), *Metodologia de avaliação em políticas públicas*. São Paulo: Cortez.

BOBBIO, Norberto. (2003), *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CARNEIRO, D. D.; VALPASSOS, M. V. F. (2003), *Financiamento à habitação e instabilidade econômica: Experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura*. Rio de Janeiro: FGV.

CARNOY, M. (1986), *Estado e teoria política*. Campinas: Papirus.

CARVALHO, David F. (2001), *Financiamento dos investimentos regionais do FNO e seus impactos financeiros e sócio-econômicos na indústria da Região Norte: 1990 – 2000*. Belém: BASA/FUNPEA.

_____. (1996), *Estado e o planejamento das políticas públicas à modernização da agricultura*. Belém: NAEA/UFPA.

CARVALHO, G. M. T. G de, (2001). *O papel do trabalho social nos programas de desenvolvimento urbano destinados a populações de baixa renda: experiências na Caixa Econômica Federal*. Brasília: FGV

CASTRO, J. A. de et al (2003). *Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001*. Brasília: IPEA. (Texto para Discussão, n. 988)

COHEN, Ernesto, FRANCO, Rolando. (1988), *Evaluación de Proyectos Sociales*. 1. ed. Buenos Aires: GEL.

COHN, G. (1993), Introdução. In: WEBER, Max. *Parlamento e governo numa Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos*. Petrópolis: Vozes, pp. 7-22.

DANTAS, R. A. (2003). Modelos espaciais aplicados ao mercado habitacional: *um estudo de caso para a cidade do Recife*. Recife: UFPE (Tese de Doutorado).

ENGELS, F. (1985), *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 2 ed. São Paulo: Global.

ERMISCH, J. F., FINDLAY, J. e GIBB, K. (1996). *The Price Elasticity of Housing Demand in Britain Issues of Sample Selection*, Journal of Housing Economics Vol. 5, pp. 64-86.

FALEIROS, V. de P. (1991). *O que é política social*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense

FIGUEIREDO, Alcio M. S. (s.d). *Sistema Financeiro da Habitação*. Ponta Grossa: Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1995). *Déficit Habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: FJP. (Relatório de Pesquisa).

_____. (2001). *Déficit Habitacional no Brasil 2000*. Belo Horizonte: FJP.

GARCIA, Ronaldo C. (2001), Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas - PPP*, Brasília, v. 1, n. 23, p. 7-70, junho.

GONÇALVES, J. P. (1997). *Acesso ao financiamento para a moradia pelos extratos de média e baixa renda: a experiência recente*. CEPAL (Série Financiamento del Desarrollo).

GRAMSCI, A. (1978), *Obras escolhidas*. São Paulo: Martins Fontes.

_____. (1984), *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

GRIFFITHS, William E.; HILL, R. C. e JUDGE, George G. (1993). *Learning and practicing econometrics*. New York: John Wiley & Sons, Inc.

GUJARATI, D. N. (2000). *Econometria básica*. 3 ed. São Paulo: Makron Books.

HENDRY, David F. (1995). *Dynamic Econometrics*. New York: Oxford University Press.

HIRSCH, J. (1977), Observações teóricas sobre o Estado burguês e sua crise. In: POULANTZAS, Nicos (org.). *O Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal.

_____. (1979). Elementos para una teoria materialista del Estado. In: *Críticas de la Economía Política*. México: Ediciones El Caballito, (Vol. 12/13).

INSTITUTO BRASILEIRO DE MERCADO DE CAPITAIS – IBMEC. *Sistema Financeiro de Habitação*. Rio de Janeiro: 1974.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA (1989). *As políticas federais de desenvolvimento urbano em 1988*. Brasília: IPEA. (Acompanhamento de Políticas Públicas, n. 19).

KEYNES, John M. (1971). *Teoria General de la Ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.

KLIKSBERG, B. (1998), *Repensando o estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. São Paulo: Cortez.

LAURELL, A. C. (1997). Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: _____ (org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez. p. 151-78.

LINDBLOM, Charles E. (1980), *O processo de decisão política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

LUCENA, J. M. P. (1985). *O mercado habitacional no Brasil*. Rio de Janeiro: EPGE/FGV-RJ. (Tese de Doutorado)

MALTHUS, Thomas R. (1983). *Princípios de Economia Política e considerações sobre sua aplicação*. São Paulo: Editora Abril Cultural.

MARX, K. (s.d.), As lutas de classe na França de 1848 a 1850. In: *Obras Escolhidas*. São Paulo: Alfa Omega.

_____. (1974), *O Dezoito Brumário de Luiz Bonaparte*. São Paulo: Abril Cultural. (Os Pensadores).

_____ (1975). *El capital - Crítica de la Economía Política*. México: Fondo de Cultura Económica.

MARX, K.; ENGELS, F. (1989). *A ideologia alemã*. São Paulo: Editora Martins Fontes.

_____ (2003), *Manifesto do partido comunista*. Martin Claret: São Paulo. (Coleção a Obra-prima de Cada Autor)

MILL, John S. (1981). *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

MORAES, Antonio C. (s/d). *Capitalismo, crise e estado*. 176 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

NAPOLEONI, C. (1979). *O pensamento econômico do século XX*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

NASCIMENTO, D. M. (2003), *Calha Norte: Estado e fronteira na Amazônia*. 124 f. Projeto de Pesquisa (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido – PDTU) – Universidade Federal do Pará, Belém.

OFFE, Claus. (1984), *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

OLIVEIRA, F. de. (1998), *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes.

OSZLAK, O; O'DONNELL, G. (1976), *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES/CLACSO.

O'SULLIVAN (1993). *A Urban Economics*. 2.ed., Irwin Editors.

PAULA, C. de (2002). Política Urbana. In: LAMOUNIER, B., FIGUEIREDO R. (Orgs.). *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados. p. 395-420.

PIANCASTELLI, M.; CAMILLO, R. (2003). *Redistribuição do gasto público em democracias federativas: análise do caso brasileiro*. Brasília: IPEA. (Texto para Discussão, n. 1001)

PINHEIRO, M. M. S. (1998). *Fundos de poupança compulsória e financiamento da economia: 1990/1997*. Brasília: IPEA. (Texto para Discussão, n. 588)

POULANTZAS, N. (1978), *As classes sociais no capitalismo de hoje*. 2.ed. Rio de Janeiro: Graal.

_____. (1981), *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Zahar.

REZENDE, F. (1980). *Finanças Públicas*. Atlas, 1980.

RIBEIRO, Luiz César de Q.; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). (1996), *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: UFRJ.

RODRIGUES, Arlete. M. (2001), *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto.

SADER, E. (1993). *Estado e política em Marx*. São Paulo: Cortez Editora.

SAES, D. (1984). Do Marx de 1842-1844 ao Marx das obras históricas: duas concepções distintas de Estado. In: *Teoria e política*. São Paulo: Editora Brasil Debates.

_____ (1985), *A formação do Estado burguês no Brasil*. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SANTANA, A. C. de (2003). *Métodos quantitativos em economia: elementos e aplicações*. Belém: UFRA.

SANTOS, Cláudio H. M (1999). *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. Brasília: IPEA. (Texto para Discussão, 654).

SANTOS, C. H. M. dos; CRUZ, B. de O. (2000). *A dinâmica dos mercados habitacionais metropolitanos: aspectos teóricos e uma aplicação para a Grande São Paulo*. Brasília: IPEA. (Textos para Discussão)

SAY, Jean B. (1983). *Tratado de Economia Política*. São Paulo: Editora Abril Cultural.

SILVA, Ademir A. da. (1992), *Política social e cooperativas habitacionais*. São Paulo: Cortez.

SILVA, Ilse G. (2003), *Democracia e participação na 'reforma' do Estado*. São Paulo: Cortez.

SIMONSEN, M. H. (1991). Poupança e crescimento econômico: o caso brasileiro. *Ensaio Econômico*, EPGE, n. 178.

SMITH, Adam (1983). *A riqueza das nações*. São Paulo: Editora Abril Cultural.

SWEEZY, Paul M. (1968). John Maynard Keynes – 1946. In: *Teoria geral de Keynes – trinta anos de debates*. São Paulo: IBRASA.

TIWARE, P.; PARICH, K. e PARIKH, J. (1999). *Effective Housing Demand in Mumbai (Bombay) Metropolitan Region*, Urban Studies, vol. 36, n. 10, 1783-1809.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2003). Auditorias do TCU nº 18. Brasília: TCU.

_____ (2003). Relatório de avaliação de programa: *Programa Morar Melhor*. Brasília: TCU.

WHITE, Albert (1980). *A heteroskedasticity-consistent covariance matrix and a direct test for heteroskedasticity*, *Econometrica*, 48, 817-838.

_____ (1982). *Maximum likelihood estimation of misspecified models*. *Econometrica*, 50, 01-26.

WEBER, Max. (1979), *Ensaio de Sociologia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar.

APÊNDICES

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)