

COLEÇÃO HABITARE

1.

1.

Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências

Sérgio Azevedo

O artigo busca realizar um balanço da política habitacional brasileira recente, para, posteriormente, refletir sobre as tendências e alguns dos novos desafios que se apresentam nesse início de século. Para tanto, na primeira seção discutimos as interfaces da questão habitacional com as demais políticas urbanas. A segunda seção é dedicada a contrastar de forma sucinta a retórica e a prática da política habitacional logo após o período de redemocratização do país. Na terceira parte do texto, analisar-se-á a trajetória da política habitacional nos anos 1990, seus impasses, constrangimentos e desafios. Por fim, a última seção do artigo será dedicada à avaliação de algumas das alternativas de enfrentamento da questão habitacional - com ênfase nos setores populares - e à reflexão sobre as possibilidades e perspectivas de atuação dos diferentes níveis de governo nessa área.

1. As interfaces da questão habitacional com as demais políticas urbanas

A maioria das unidades habitacionais construídas no país nos últimos anos não contou com linhas de crédito governamentais, e a autoconstrução foi o tipo predominante do sistema construtivo¹.

Ao definir formas de apropriação e utilização do espaço permitidas ou proibidas no contexto de uma economia de mercado extremamente hierarquizada e marcada por profundas desigualdades de renda, a legislação urbana brasileira termina por separar a “cidade legal” – ocupada pelas classes médias, grupos de alta renda e apenas por parte dos setores populares – da “cidade ilegal” destinada à maior parte das classes de baixa renda. Assim, a legislação “acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada” (Rolnik, 1997, p. 13).

Essa hierarquização espacial agrava também as condições sociais dos mais pobres, ao desvalorizar fortemente – tanto no plano simbólico quanto no econômico – as áreas não reguladas pelo Estado. Nesse sentido, pode-se dizer que “a ilegalidade é sem dúvida um critério que permite a aplicação de conceitos como exclusão, segregação ou até mesmo apartheid ambiental” (Maricato, 1996, p. 57).

Em função da interdependência da questão da moradia com outras esferas recorrentes e complementares, nem sempre um simples incremento dos programas de habitação se apresenta como a solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais da população mais pobre. Em primeiro lugar, porque esses programas podem ser inviabilizados caso outras políticas urbanas, como as de transporte, de energia elétrica, de esgotamento sanitário e de abastecimento de água, não estejam integradas (Azevedo, 1990). Em segundo lugar, porque em certas ocasiões, em função do trade-off entre diversas políticas públicas, mudanças em outros setores] – como maior investimento em saneamento básico (esgoto e água), incremento no nível de emprego, aumento do salário mínimo, regularização fundiária, entre outras – podem ter um impacto muito maior nas condições habitacionais das famílias de baixa renda do que um simples reforço dos investimentos no setor.

Diante de um contexto desse tipo, não é por acaso que nas grandes metrópoles brasileiras os programas de regularização fundiária – vinculados a melhorias urbanas – têm sido crescentemente vistos como um instrumento de política habitacional extremamente importante na luta de um grande contingente de moradores de favelas e de bairros clandestinos em busca da integração socioeconômica.

¹Mesmo no período do Banco Nacional da Habitação (BNH) (1964/86), quando foi marcante a presença do Estado, calcula-se que cerca de 26% das novas construções contaram com financiamento do Sistema Financeiro da Habitação (Melo, 1988).

2. Política habitacional e redemocratização: retórica e prática

No início de 1985, quando se implantou a então chamada “Nova República”, o quadro existente no setor habitacional apresentava, resumidamente, as seguintes características: baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários.

Em março daquele ano, foi formado, por iniciativa do então presidente do Banco Nacional da Habitação (BNH), um grupo de trabalho de alto nível, com atribuições de propor um encaminhamento para o problema. Participavam desse grupo representantes da Comissão Nacional dos Mutuários (CNM), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (Dieese), da Associação Brasileira das Companhias Habitacionais (ABC) e da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e de Poupança (Abecip). Após trinta dias de negociações, as entidades envolvidas não lograram chegar a um consenso sobre a melhor forma de enfrentar a inadimplência, a falta de liquidez e o déficit do SFH. Após pressões e contrapressões, mobilização de parlamentares e partidos, e muita discussão interna, o governo finalmente tomou a decisão final. Todos os mutuários teriam um reajuste de 112%, desde que optassem pela semestralidade das correções (Unicamp, 1991).

Os que desejassem manter as indexações anuais teriam um aumento correspondente à correção monetária plena, ou seja, de 246,3%. Desnecessário dizer que, excetuando uma minoria de mal-informados e de decisões não-rationais, a quase totalidade dos mutuários optou pela primeira alternativa, que incorporava a principal reivindicação da Coordenação Nacional dos Mutuários (112% de reajuste).

Analisemos brevemente os impactos dessa decisão para o SFH e para os vários atores envolvidos nas negociações. Ressaltando inicialmente os aspectos positivos, podemos dizer que, no essencial, o pleito dos mutuários foi atendido, tanto que podemos considerar o primeiro ano da administração Sarney (1985) como o fim das mobilizações e dos movimentos regionais e nacionais de mutuários. As entidades, quando não se desintegraram, continuaram a existir exclusivamente no papel, sem maior capacidade de aglutinação. O SFH e as entidades de crédito imobiliário tiveram a curto prazo uma melhora sensível, pois diminuíram-se os índices de inadimplência e cresceu substancialmente a liquidez do sistema.

Entretanto, os efeitos perversos não podem ser subestimados. Primeiramente, ao se conceder um subsídio dessa magnitude aos mutuários, sem nenhuma outra medida compensatória de receita, agravou-se substancialmente o já existente déficit do SFH. Em segundo lugar, como a maioria dos mutuários do então BNH era composto por famílias de renda média e alta, um subsídio único para todas as faixas de financiamento, na prática, converteu-se numa política

pública de redistribuição de rendas às avessas. Aliás, é de conhecimento público que o valor da maioria das prestações de imóveis situados em bairros nobres das principais cidades brasileiras - adquiridos através do SFH, poucos anos antes do citado reajuste - não era, alguns anos depois, suficiente para alugar casas relativamente modestas em áreas de periferia.

No âmbito institucional, o governo Sarney tomou diversas medidas iniciais que aparentemente indicavam uma predisposição a profundas reformas. Foi criada uma comissão de alto nível para propor sugestões, e, mais tarde, sob patrocínio federal e com o apoio da Associação dos Arquitetos do Brasil, desenvolveram-se debates regionais sobre as propostas em pauta, envolvendo setores universitários, entidades de classe e associações de mutuários (Valença, 1992). Os temas abordados eram os mais variados possíveis: discutiam-se medidas de descentralização do BNH, com o fortalecimento das delegacias regionais, e até mudanças no sistema de financiamento, operação e receita do sistema. Em função da complexidade da questão, da forma de encaminhamento das discussões e dos diferentes interesses envolvidos, estava-se ainda longe de se alcançar consenso sobre pontos básicos da reforma, quando o governo decretou a extinção do Banco (Melo, 1990).

A forma como se deu essa decisão foi motivo de surpresa para as entidades envolvidas na reformulação do SFH, uma vez que ocorreu de maneira abrupta e sem margem para contrapropostas. Esse procedimento se chocava com as declarações de intenções e encaminhamentos anteriores, feitos pelo

próprio governo. No referente ao conteúdo, a perplexidade foi ainda maior, já que quase nada se resgatou do controvertido processo de discussão em curso.

A maneira como o governo incorporou o antigo BNH à Caixa Econômica Federal tornou explícita a falta de proposta clara para o setor. Em outras palavras, nenhuma solução foi encaminhada para os temas controvertidos que permeavam o debate anterior. Nesse sentido, a pura desarticulação institucional do Banco, sem o enfrentamento de questões substantivas, somente agravou os problemas existentes. Constrangimentos como o do desequilíbrio financeiro do sistema não foram sequer tocados (Azevedo, 1988; Melo, 1988).

A incorporação das atividades do BNH à Caixa Econômica Federal fez com que a questão urbana, e em especial a habitacional, passasse a depender de uma instituição em que esses temas, embora importantes, fossem objetivos setoriais. Do mesmo modo, ainda que considerada como agência financeira de vocação social, a Caixa possui, como é natural, alguns paradigmas institucionais de um banco comercial, como a busca de equilíbrio financeiro, retorno do capital aplicado etc. Nesse contexto, tornou-se difícil, por exemplo, dinamizar programas alternativos, voltados para os setores de menor renda e que exigem elevado grau de subsídios, envolvimento institucional, desenvolvimento de pesquisas etc.

Evidentemente, poder-se-ia argumentar que a política urbana e habitacional estará sempre a cargo do respectivo ministério, atuando a Caixa apenas como órgão gerenciador do sistema. Convém lem-

brar, entretanto, que também no passado a política urbana e habitacional esteve vinculada formalmente a outros órgãos – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhu), Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e Ministério do Desenvolvimento Urbano.

Apesar disso, na prática, por ter controle sobre recursos críticos, couberam ao BNH a definição e a implementação concreta da política. Não havia por que supor que com a Caixa Econômica ocorresse uma situação muito diferente. Assim, apesar dos discursos e das diversas mudanças ministeriais – Ministério do Desenvolvimento Urbano, Ministério da Habitação e Urbanismo, Ministério da Habitação e Bem-Estar Social –, a Caixa Econômica Federal foi o carro-chefe da política habitacional vinculada ao Sistema Financeiro da Habitação.

Ressalte-se que no primeiro ano após a extinção do BNH – 1987 – as Companhias Habitacionais (Cohab) financiaram 113.389 casas populares. Durante o primeiro semestre de 1988, esse número caiu drasticamente para 30.646 unidades devido às mudanças da política habitacional a partir da Resolução 1464, de 26/02/88, do Conselho Monetário Nacional, e normas posteriores (CAIXA, 2000). Sob a alegação da necessidade de controle das dívidas dos estados e municípios, essa resolução criou medidas restritivas ao acesso a créditos por parte das Cohab. Do mesmo modo, ao criar novas normas para se adaptar à citada resolução e a outras que lhe sucederam, a Caixa Econômica Federal terminou, na prática, não só por transferir à iniciativa privada os créditos para a habi-

tação popular, como também diminuiu a capacidade dos estados e municípios em disciplinar a questão habitacional. Assim, a transformação das Cohab de agentes promotores em simples órgãos assessores e a obrigatoriedade dos mutuários finais de assumirem os custos totais dos terrenos e da urbanização acarretaram inúmeras conseqüências negativas no final dos anos 1980. Entre elas, podem-se citar:

a) a paulatina diminuição de poder por parte das companhias habitacionais;

b) a elevação da exigência de renda da clientela dos programas tradicionais, que passaram a voltar-se fundamentalmente para famílias com rendimentos mensais acima de cinco salários mínimos;

c) a desaceleração dos programas alternativos (Azevedo, 1990).

Essa tendência “elitista” da política de habitação popular vinculada ao SFH não significou, entretanto, que os programas alternativos durante os primeiros anos da Nova República tenham tido pouca importância. Pelo contrário, eles nunca foram tão fortes. Entre os desenvolvidos à margem do SFH, merece destaque especial o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, da Secretaria Especial de Ação Comunitária (Seac). Apesar de suas especificidades e dinamismo sem precedentes, ele apresenta muitos pontos em comum com os programas alternativos que o antecederam (Profilub, Promorar, João de Barro etc.), tanto no referente ao papel do poder público local, quanto no que diz respeito à atuação da população beneficiada.

Por outro lado, em seus poucos anos de vida, a trajetória institucional da Seac exemplifica bem a falta de uma política clara para o setor. Vinculada inicialmente à Secretaria de Planejamento, ela passa posteriormente para a Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social, Ministério da Previdência e, por fim, ao Ministério do Interior.

O programa habitacional da Seac funcionava com verba a fundo perdido do Orçamento Geral da União (OGU) e se propunha a atingir as famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos, normalmente preteridas pelos programas tradicionais. Seu formato institucional previa o estabelecimento de um convênio entre a Seac, a instituição conveniada – que poderia ser a prefeitura ou um órgão do governo estadual – e a sociedade comunitária habitacional, formada pelos participantes de cada projeto.

Na maioria dos estados, o escritório local da Seac realizava diretamente convênios com as prefeituras. Em alguns deles, no entanto, as atividades da Seac foram centralizadas em um único órgão estadual, que coordenava e promovia o programa, normalmente com um nome de identificação estadual.

Do ponto de vista formal, pode-se dizer que no curto espaço de menos de dois anos o programa se propôs a financiar cerca de 550.000 unidades habitacionais (Seac, 1988), enquanto nesse mesmo período as Cohab financiaram menos de 150.000 (CAIXA, 2000). Supõe-se que mais de um terço das

unidades financiadas não tenham sido construídas, em razão, entre outros fatores, do baixo financiamento unitário aliado à inflação galopante e à má utilização dos recursos.

O processo inflacionário, por si só, dificultou enormemente o cumprimento das metas físicas programadas, em virtude do aumento exorbitante dos preços dos materiais de construção e serviços. Por outro lado, a dependência exclusiva de verbas orçamentárias, somada à situação de crise econômica e fiscal, levava ao temor de que não se conseguiria manter o programa com o mesmo dinamismo dos dois anos anteriores. Havia ainda o desafio da busca de um maior controle das metas quantitativas do programa, sem tornar a sua estrutura pesada e onerosa. Ressalte-se também que a inexistência de uma política clara de prioridades para alocação de recursos tornou o programa uma presa fácil do clientelismo e de toda sorte de tráfico de influências (Valença, 1999).

A experiência histórica brasileira mostra que sempre que um programa habitacional altamente subsidiado permite um grau muito alto de liberdade na alocação de recursos, as regiões menos desenvolvidas e os estados com dificuldades políticas junto ao governo central terminam seriamente prejudicados, como ocorreu com a Fundação da Casa Popular durante o período populista (1946/1963) (Azevedo e Andrade, 1982). Assim, por exemplo, enquanto o Nordeste abriga aproximadamente 35% da população brasileira, somente 15,6% dos recursos do Pro-

grama Nacional de Mutirões Habitacionais (85.914 unidades) foram investidos na região (Seac, 1988).

Apesar de todos esses constrangimentos e deficiências, não se pode negar-lhe o impacto. Foi a primeira vez na trajetória da política popular brasileira que um programa alternativo apresentou melhor desempenho quantitativo do que os convencionais. Devido ao seu frágil formato institucional, ele terminou junto com o mandato do primeiro presidente civil da chamada Nova República.

3. A política habitacional nos anos 1990: as ambigüidades e a busca de democratização

O governo Collor pouco inovou nos seus dois anos e meio de mandato em relação à administração anterior no referente a mudanças no Sistema Financeiro da Habitação. Possivelmente, devido à ênfase e primazia no combate à inflação, todos os programas sociais de maior envergadura, prometidos durante a campanha, foram postergados para um segundo momento. Em relação especificamente à habitação popular, houve o que Marcus André Melo chama de “banalização” da política, com dissociação das atividades de saneamento e desenvolvimento urbano e sua transformação em uma política distributiva, agora vinculada ao novo Ministério da Ação Social. Da mesma forma que o governo anterior, a alocação das unidades construídas tanto pelos programas populares convencionais quanto pelos alternativos - estes últimos baseados na autoconstrução - continuou sendo feita por critérios aleatórios, não respeitando

na prática a distribuição estabelecida pelo Conselho Curador do FGTS, através da Resolução 25, de 26/10/90 (Unicamp, 1991, p. 42). A construção de unidades convencionais também continuou privilegiando setores populares de renda mais elevada.

O Plano de Ação Imediata para a Habitação (Paih), lançado em maio de 1990 e apresentado como medida de caráter emergencial, se propunha a financiar em 180 dias cerca de 245 mil habitações, correspondente a investimento da ordem de 140 milhões de VRF, montante que significa um custo médio de 570 VRF por unidade. Totalmente financiado com recursos do FGTS, com juros reais entre 3,5% e 5,55 ao ano para o mutuário final, o plano tinha como população-alvo as famílias com renda média de até cinco salários mínimos. O Paih possuía três vertentes: “programa de moradias populares” (unidades acabadas), “programa de lotes urbanizados” (com ou sem cesta básica de materiais) e “programa de ação municipal para habitação popular” (unidades acabadas e lotes urbanizados). Enquanto para os dois primeiros programas os agentes promotores eram variados (Cohab, Cooperativas, Entidades de Previdência, Carteiras Militares etc.), para o último este papel caberia exclusivamente à prefeitura. A coordenação geral ficaria a cargo do Ministério de Ação Social / Secretaria Nacional da Habitação, atuando a Caixa Econômica Federal como banco de segunda linha, isto é, com a responsabilidade de implementar os programas através dos agentes promotores. A CAIXA poderia atuar também como agente financeiro, do mesmo modo que os bancos e as Caixas Econômicas

estaduais então existentes, as sociedades de crédito imobiliário e as companhias habitacionais.

A avaliação do Paih mostra o não-cumprimento de várias das metas estabelecidas: o prazo estimado de 180 dias alongou-se por mais de 18 meses; o custo unitário médio foi de cerca de 670 VRFs, bem superior ao previsto inicialmente (570 VRFs), ocasionando uma diminuição de 245 mil para 210 mil unidades (Unicamp, 1991). Por fim, por motivos clientelistas e lobby de setores empresariais da construção civil de regiões menos desenvolvidas, especialmente do Nordeste, o plano não logrou seguir os percentuais de alocação de recursos definidos pelo Conselho Curador do FGTS para os diversos estados da federação (Schvasberg, 1993).

Durante a administração Collor, não houve também nenhuma iniciativa para discutir em profundidade o SFH. Houve apenas “maquiagens” de efeitos e legalidade duvidosa como as contidas na Medida Provisória 294, de 31 de janeiro de 1991. Em seu artigo 20, modifica-se o reajuste das prestações, vinculadas ao Plano de Equivalência Salarial, supondo que o aumento real de salários semestrais deve ser maior que a remuneração da caderneta de poupança. Assim, as prestações seriam reajustadas mensalmente pela remuneração das cadernetas e na data-base seria acrescido o ganho real de salário porventura existente. Procurava-se, com esta medida, diminuir através de artifício legal – contestado pelos mutuários e posteriormente derrubado pela justiça – o rombo histórico do Sistema Financeiro da Habitação. Ainda em 1991, foi facilitada a quitação da casa própria pela metade

do saldo devedor, ou pelo pagamento das mensalidades restantes, sem correção e juros. Normalmente, a segunda opção de quitação foi a mais vantajosa, ocasionando na prática subsídios substanciais. Permitiu-se também o uso do FGTS para a quitação antecipada. Boa parte dos mutuários de classe média logrou liberar seus imóveis por preços bastante acessíveis. O governo conseguiu momentaneamente aumentar o fluxo de caixa para financiamentos habitacionais, mas seguramente isso significou maiores subsídios e agravamento ainda maior da crise. O contra-argumento do governo era que essa receita estava perdida devido aos baixos valores das prestações e que, assim, pelo menos, fora possível resgatar parte dessa verba. Para os setores médios, foi extinto o Plano de Equivalência Salarial e terminou-se com o “perdão” dos resíduos do saldo devedor, através do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS).

Com a destituição de Collor e a posse do presidente Itamar, houve uma busca de mudança nos rumos da política habitacional especialmente no referente às classes de baixa renda, por meio dos programas Habitar Brasil e Morar Município, que funcionavam por fora do Sistema Financeiro da Habitação.

Entretanto, pouco foi feito para mudar o quadro conhecido de crise estrutural do SFH. Com a extinção do FCVS, criou-se um plano de amortização baseado no comprometimento de renda (em substituição ao antigo Plano de Equivalência Salarial) e definiram-se percentuais máximos de cobranças de taxas e despesas cartoriais etc. Além disso, houve um esforço de obrigar os bancos a respeitarem a lei e a

canalizarem pelo menos parte da arrecadação das cadernetas para investimentos habitacionais direcionados à classe média. Esperava-se com isso alcançar, até o final do governo Itamar, investimentos da ordem de 1,4 bilhão de dólares (Azevedo, 1996).

Em relação à produção de casas populares, a administração Itamar procurou atuar em duas frentes. Primeiramente, buscou terminar até meados de 1994 cerca de 260 mil casas financiadas pelo governo anterior, através das linhas de financiamento tradicionais (FGTS), recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e verbas orçamentárias. Previa-se, segundo declaração do então secretário Nacional da Habitação, a aplicação de aproximadamente 800 mil dólares para a conclusão dessas casas. Em segundo lugar, lançou o Programa Habitar Brasil, voltado para municípios de mais de 50 mil habitantes, e o Morar Município, destinado aos municípios de menor porte. O financiamento federal para esses programas – estimados em 100 mil dólares para o ano de 1993 – previa verbas orçamentárias e parte dos recursos arrecadados pelo Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), que terminou não ocorrendo dentro do montante previsto, em função de prioridades do Plano de Estabilização Econômica (Azevedo, 1996).

Na verdade, apesar de nomenclaturas diferentes, os referidos programas tinham as mesmas características básicas. Capitaneados, na época, pelo Ministério do Bem-Estar Social, previam a participação de governos estaduais e prefeitura municipais. Sua

população-alvo seriam as famílias de baixa renda e as que vivem em áreas de risco.

Para se ter acesso a estes financiamentos, entre outras exigências, era obrigatória a criação de um Conselho Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social, bem como de um respectivo Fundo Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social, para onde os recursos deveriam ser canalizados.

Além dos custos de urbanização dos terrenos, legalização, elaboração do projeto técnico, pavimentação de ruas e eletrificação era exigida uma contrapartida claramente definida do governo estadual ou municipal envolvido (10% do investimento federal para as regiões menos desenvolvidas e 20% para as demais). Todo o projeto deveria ser feito em parceria com organizações comunitárias locais.

Os projetos poderiam prever construção de moradias, urbanização de favelas, produção de lotes urbanizados e melhorias habitacionais, mas os beneficiários desses programas deveriam ser proprietários ou ter a posse dos terrenos.

No caso de construção de moradias ou melhorias habitacionais, o regime de trabalho deveria ser de “ajuda mútua” ou “auto-ajuda”, enquanto caberia ao governo estadual ou municipal a obrigação de prestar assistência técnica, através de equipe interdisciplinar. Esse custo, no entanto, não poderia ultrapassar 5% do financiamento fornecido pela União. No caso de obras de infra-estrutura e equipamentos comunitários, além das modalidades citadas, eram

permitidos administração direta ou contrato de empreitada a firmas particulares.

Em se tratando de produção de moradias e lotes urbanizados, seriam cobradas dos beneficiários parcelas mensais de pelo menos 5% do salário mínimo vigente, pelo período mínimo de cinco anos. Os recursos arrecadados seriam reaplicados no Fundo Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social. Caberia ao Conselho estadual ou municipal criar as normas complementares necessárias à matéria.

Por fim, durante esse prazo de carência mínimo de cinco anos, as casas e os lotes urbanizados deveriam permanecer como patrimônio do fundo estadual ou municipal. Nesse período, os beneficiários firmariam um contrato de concessão de uso, dispositivo que não se aplicaria quando o terreno fosse de sua propriedade.

Apesar de apresentarem um avanço significativo, ao proporem a formação de Conselhos para gerir a política habitacional - em que, além de membros indicados pelo governo, previa-se a participação de representantes da sociedade civil - e a criação de fundos específicos que permitiriam, em princípio, verbas constantes e pontuais para a produção de habitações populares, além de evitarem possíveis tentativas de desvios dos recursos repassados pela União, os programas mencionados possuíam vários constrangimentos. Mesmo sendo uma iniciativa de política descentralizadora, eles pecavam por uma excessiva padronização. Em outras palavras, faziam tábula rasa da enorme heterogeneidade dos municípios brasileiros, exigindo de todos a formação de

Conselhos e fundos. Não há dúvida de que, para a maioria dos pequenos municípios, corria-se o risco da criação apenas formal desses mecanismos, como ocorreu nos últimos anos com outras exigências similares feitas por leis federais e estaduais (Conselho de Saúde, Educação, Criança e Adolescente, Assistência Social etc.).

Convém lembrar que, apesar de propor a criação de fundos estaduais e municipais, o governo não logrou, até o final da administração Itamar, a formação de um fundo federal. Os mencionados programas dependeram fundamentalmente de verbas orçamentárias ou de recursos provisórios (IPMF), o que os fragilizou institucionalmente. Tampouco se conseguiu avançar na formação de um Conselho federal, similar aos propostos para os governos estaduais e municipais.

Ressalte-se, entretanto, que, com o objetivo de reformar e criar um novo arranjo institucional para o setor, tanto a proposta de criação de um Conselho quanto a de criação de um fundo federal voltados para a área habitacional foram no início dos anos 1990 questões em pauta na Câmara de Deputados.

Essa discussão, iniciada em 1992 por meio da constituição de um Fórum Nacional de Habitação, envolvendo inúmeras instituições da sociedade civil e órgãos públicos vinculados à questão habitacional, se organizou em torno de três propostas, cada uma representando determinados blocos de interesses: parte da burocracia pública da política habitacional (Fórum dos Secretários Estaduais de Habitação), os construtores e o setor popular organizado. Elas ti-

nam como ponto comum a busca da restauração de uma nova aliança entre os interesses envolvidos no financiamento, produção e uso da moradia, através da criação de um Conselho Nacional de Habitação, com a função de gerir a política habitacional, e de um fundo específico para garantir o financiamento do setor. Evidencia também a preocupação de não deixar exclusivamente na mão de um órgão governamental os rumos da política habitacional, abrindo perspectivas de um tipo de participação neocorporativa em que segmentos da sociedade civil teriam assento. As sugestões sobre o formato institucional deste Conselho variavam bastante, e a proposta do movimento popular era a única em que os representantes da sociedade civil seriam majoritários.

A administração Fernando Henrique, que tomou posse no início de 1995, apresentou como proposta para o triênio 1996-1999 a aplicação de R\$ 26,5 bilhões para beneficiar 1.394.900 famílias, utilizando aproximadamente R\$ 19,6 bilhões de recursos oriundos do FGTS e R\$ 6,9 milhões provenientes da contrapartida de estados e municípios (Sepurb, 1996c).

Em linhas gerais, do ponto de vista financeiro, as iniciativas para viabilizar essa proposta seriam:

a) continuar os esforços visando o saneamento do FGTS, com o objetivo de proteger os recursos dos trabalhadores, bem como ampliar a capacidade de investimento habitacional do fundo;

b) securitizar a dívida do Fundo de Compen-

sação das Variações Salariais (FCVS) com os agentes financeiros e o FGTS;

c) implementar novas formas de captação de recursos para o setor imobiliário a partir de empresas de capitalização e seguros, fundos mútuos e fundações de previdência privada, entre outros.

Como elemento chave da nova política, passasse a discutir a questão habitacional de forma integrada à política urbana e à política de saneamento ambiental, através da Secretaria de Política Urbana. Nessa mesma linha de busca de articulação entre políticas complementares e recorrentes, defende uma política fundiária urbana adequada de modo a desestimular a formação de estoques de terras para fins especulativos.

Ainda, segundo o programa habitacional da primeira administração Fernando Henrique Cardoso, sugeria-se reforçar o papel dos governos municipais como agentes promotores da habitação popular, incentivando-os inclusive a adotar linhas de ação diversificadas, voltadas para urbanização de favelas e recuperação de áreas degradadas. Eram propostas, entre outras, as seguintes medidas no campo da habitação popular: apoiar programas geradores de tecnologia simplificada que possibilitassem a construção de moradias de qualidade a custo reduzido; privilegiar as formas associativas e cooperativas de produção de habitações e incentivar programas de assistência técnica aos órgãos, entidades e organizações comunitárias, comprometidas com soluções locais e integradas de interesse social.

Quanto às iniciativas de alcance social do início da primeira administração FHC, merece destaque o Programa de Conclusão de Empreendimentos Habitacionais, que visava recuperar investimentos já realizados com recursos do FGTS que não geraram os benefícios esperados, especialmente para viabilizar a comercialização de conjuntos habitacionais contratados até 1991 por empresas privadas, que se encontravam inacabados em virtude de problemas de financiamento na época.

Por sua vez, os Programas de Crédito Direto ao Cidadão, denominados Cred-Mac e Cred-Casa, voltados para famílias com até oito salários mínimos de renda média mensal (atuando, inclusive, no setor informal), possibilitariam a oferta de crédito para a aquisição de materiais de construção, visando à melhoria ou à construção de habitações. Sua principal característica residia na forma de financiamento mais simplificada, já que esses programas não seguiam as regras do Sistema Financeiro da Habitação.

No setor social, destacam-se o Pró-Moradia e o Programa Habitar Brasil, voltados para o poder público (estados e municípios) e financiados, respectivamente, com recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União. Seus principais objetivos seriam a urbanização de áreas degradadas para fins habitacionais, a regularização fundiária e a produção de lotes urbanizados. Nessas duas iniciativas, buscava-se beneficiar 677.100 famílias, investindo R\$ 5,2 bilhões, sendo R\$ 4 bilhões de recursos do FGTS e R\$ 1,2 milhão da contrapartida de estados e muni-

cípios (Sepurb, 1996a, 1996b).

Entre 1996 e 2000, o desempenho do governo, no que diz respeito à política de habitação popular *stricto sensu*, ficou aquém do inicialmente planejado, pois para o Pró-Moradia foram investidos cerca de R\$ 830 milhões, em recursos do FGTS, para a construção de 155.219 unidades residenciais, a um custo médio unitário de R\$ 5.400,00. No mesmo período, com recursos a fundo perdido do OGU, foram alocados no Morar Melhor / Habitar Brasil em torno de R\$ 860 milhões que resultaram na construção de 294.595 moradias, com custo unitário médio de R\$ 2.920,00 (CAIXA, 2000).

Ressalte-se, entretanto, que em políticas recorrentes e complementares às políticas habitacionais populares os aportes da União foram bem mais substanciais. Por meio de financiamento do FGTS, o governo federal investiu, entre 1996 e 2000, em torno de R\$ 2,7 bilhões em saneamento básico (Pró-Saneamento). No citado período, foram aplicados cerca de R\$ 2,5 bilhões de recursos orçamentários do OGU em diversos programas de infra-estrutura e saneamento (CAIXA, 2000).

Por fim, quanto às propostas não dinamizadas de novas políticas habitacionais, deve ser lembrado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), voltado para atingir uma clientela na faixa entre quatro e seis salários mínimos de renda familiar. Ainda que proposto como forma de leasing habitacional, esse programa parece não ter sido pensado com a mesma filosofia de seus congêneres europeus. O “ar-

rendamento” aqui teria mais o objetivo de facilitar a retomada dos imóveis em caso de inadimplência do mutuário, evitando longas batalhas judiciais².

Para os setores médios (renda familiar mensal de até 12 salários mínimos), tem se destacado ao longo dos últimos anos o Programa Carta de Crédito, que utiliza recursos do FGTS e das cadernetas de poupança. Trata-se de fornecer uma linha de crédito direta ao cidadão, que pode escolher a melhor alternativa para resolver seu problema de moradia, dentre as modalidades de aquisição de habitação pronta, nova ou usada.

Merece também destaque o Programa de Financiamento à Produção e ao Crédito Individual, voltado para apoiar a indústria da construção civil na produção de projetos habitacionais destinados à parcela da população de renda média e alta que opte por um contrato de financiamento vinculado ao imóvel. Trata-se de programa praticamente similar ao que foi hegemônico durante o período BNH para os setores de maior renda, exceto no que respeita ao financiamento que, além dos recursos das cadernetas de poupança, abre a possibilidade de outras fontes complementares (Companhias Hipotecárias e Fundos de Investimento Imobiliário).

Mas, a maior novidade na área habitacional nos anos 1990 foi a aprovação, através da Lei Fede-

ral 9.512 / 97, do denominado Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), em moldes totalmente diferentes do SFH, criado junto com o extinto Banco Nacional da Habitação e que até hoje financia a maior parte dos programas existentes, por meio de recursos da caderneta de poupança e do FGTS. Inspirado na experiência norte-americana, o novo sistema opera exclusivamente com recursos da iniciativa privada nacional e internacional. O ponto de destaque do SFI é a chamada alienação fiduciária, pela qual o mutuário somente torna-se proprietário do imóvel quando quita o financiamento. Com isso, o financiador pode retomar rapidamente os imóveis em inadimplência. Tanto o período permitido para atrasos quanto os prazos de financiamento e as taxas de juros serão fixados, através de contrato, entre os agentes fiduciário e fiduciante, sem interferência do Estado. Pelo texto da lei, os assalariados poderão utilizar os recursos do FGTS para abater as dívidas. O objetivo de seus mentores seria atrair não só capitais internacionais como recursos dos fundos de pensão, uma vez que financiando apenas parte do custo do imóvel (cabe ao comprador arcar diretamente com parte dos custos) e com a possibilidade de rápida retomada em caso de inadimplência - além da inexistência de regulação governamental para prazos, taxa de juros e comprometimento máximo de renda familiar com as prestações - dificilmente haveria possibilidade de prejuízo para o investidor.

²Tradicionalmente, nos casos graves de inadimplência, a CAIXA tem optado pelo leilão com as residências ocupadas, mas isso acarreta uma diminuição nos preços dos arremates das mesmas.

Um eventual revigoramento do atual Sistema Financeiro da Habitação depende da resolução de uma complicada questão política sobre como cobrir o déficit acumulado ao longo das últimas décadas. Por outro lado, o desempenho do novo Sistema Financeiro Imobiliário, ainda em fase de implementação, depende de inúmeras variáveis financeiras e econômicas, bem como de alianças de interesses e de um formato institucional que lhe permitam conceder financiamentos em larga escala e em fluxo constante. Evidentemente, este é um sistema que somente pode ser utilizado para setores de renda mais alta, uma vez que seria duvidoso que, em uma conjuntura de juros altos, fosse capaz de atingir uma clientela mais ampla.

4. Perspectivas e cenários para a questão da moradia no início do novo século

A rápida urbanização das últimas décadas do século XX – aliada a um processo de “industrialização tardia” que incorporou somente uma pequena parcela dos trabalhadores urbanos – acarretou problemas urbanos complexos e de difícil enfrentamento por parte do poder público.

Entre as diversas carências da população de baixa renda vinculadas ao habitat (saneamento, abastecimento de água, energia elétrica, transporte etc.), a que apareceu com mais evidência e centralidade foi o déficit de moradia. Esse contexto explica, em parte, não só por que o poder público, em termos de política urbana, priorizou historicamente a questão habitacio-

nal, como também a pouca amplitude e o fracasso da maior parte dessas intervenções governamentais.

Em uma sociedade extremamente heterogênea e desigual como a brasileira, questões aparentemente universais como educação, serviços de saúde, saneamento e habitação não são facilmente comparáveis e muito menos intercambiáveis entre alguns dos diversos “submundos” sociais. Assim, no referente ao habitat, temas como necessidades habitacionais, aluguel, habitação adequada, tamanho de terreno, infra-estrutura, entre outros – que em geral são tratados como se estivessem vinculados a um único mercado –, têm, na verdade, significados muito variados, dependendo dos setores sociais a que se referem.

Começemos pelas alternativas que se abrem para os setores populares, que mesmo durante a fase áurea do BNH foram os menos beneficiados. Nessas condições, a opção habitacional para a maioria da população pobre, formada por um considerável contingente de desempregados e de trabalhadores eventuais, têm sido os cortiços, favelas e bairros clandestinos, localizados fundamentalmente nas metrópoles e grandes cidades. Assim, a autoconstrução torna-se a solução possível para amplas camadas populares resolverem seus problemas habitacionais. Em função da escassez de recursos e de tempo disponível, essas construções prolongam-se por um largo período de tempo e se caracterizam pelo tamanho reduzido, baixa qualidade dos materiais empregados, acabamento precário e tendência à deterioração precoce (Maricato, 1979; Ribeiro e Azevedo, 1996).

A experiência tem demonstrado que, apesar dos subsídios diretos e indiretos, nos países subdesenvolvidos as casas populares são ainda muito caras para a maioria dos setores de baixa renda. Nessas circunstâncias, a política habitacional enfrenta um dilema de difícil solução: se subsidia em maior escala, compromete drasticamente a produção quantitativa de casas; se busca um nível maior de eficácia – através do retorno de parte do capital aplicado –, exclui uma considerável parcela da população dos programas tradicionais de habitação popular.

É por esse motivo que, nas últimas décadas, tanto no Brasil como em muitos outros países em desenvolvimento, pesquisadores, autoridades governamentais e líderes comunitários vêem os chamados programas alternativos de habitação popular como uma das formas de tentar responder às necessidades habitacionais das populações de baixa renda.

Embora a retórica oficial continue a exaltar as qualidades dos chamados programas alternativos como forma de enfrentar os problemas habitacionais dos setores populares, os impactos concretos dessas iniciativas ainda necessitam de estudos mais detalhados³. Em contraposição e como estratégia para enfrentar a crise de moradia, parte dos setores médios e altos optou, entre outras alternativas, pela participação em condomínios fechados afastados das áreas

nobres, mas com acesso relativamente rápido através de serviços de transportes (auto-estradas, metrô de superfície etc.), e pela recuperação de parte de antigos bairros populares, bem localizados na estrutura das cidades, impondo-lhes uma nova significação simbólica, concomitante com a criação de externalidades exclusivas, que os diferenciariam do resto da área (Ribeiro e Azevedo, 1996).

As estratégias de parte dos setores médios e de alta renda supracitadas significam a criação de “ilhas” de classe média incrustadas na periferia ou em antigos bairros populares. Se atentarmos para o fato de que, concomitantemente a esse processo, está em curso o adensamento das favelas e dos bairros populares já consolidados, podemos antever o que chamaríamos de “diminuição perversa da segregação espacial”. O maior “convívio forçado”, em espaços contíguos, dos estratos médios e altos com setores populares, em um contexto de desagregação social e de baixo crescimento econômico, tende a desencadear um recrudescimento dos preconceitos sociais e uma identificação mecanicista de pobres como sinônimo de “classes perigosas” (Ribeiro e Azevedo, 1996).

Parte desse comportamento das classes médias está relacionada com a trajetória ascendente da violência urbana. Entretanto, a tendência de ver o

³Durante o período BNH, esses programas corresponderam a cerca de 265 mil unidades habitacionais, significando apenas 5,95% do total dos financiamentos do Banco (Azevedo, 1988, p. 117). Convém lembrar, entretanto, que após 1985 a maioria dos programas de habitação popular nos três níveis de governo, implementados fora do SFH, privilegiaram os programas alternativos (mutirão, autoconstrução, cooperativas de autogestão etc.) que, em muitos casos, apresentaram resultados satisfatórios (Azevedo, 1990).

“outro” de classe inferior como um inimigo em potencial tende a cristalizar preconceitos ideológicos nas elites, que obscurecem a necessidade da busca de soluções econômicas e políticas de âmbito mais amplo (diminuição dos níveis de pobreza absoluta, ampliação das possibilidades de ascensão social, reforma do Estado etc.) e terminam por enfatizar respostas individuais imediatistas, incapazes de atacar as raízes do problema. Além disso, acarretam problemas que não só afetam negativamente a estrutura urbana das cidades como também as próprias condições habitacionais desses setores. Ou seja, levam a um aumento exacerbado nos serviços de segurança e de taxas de condomínios, ao “aprisionamento” das pessoas em suas residências e à diminuição da importância da “rua”, enquanto espaço público de convívio social, intercâmbio, socialização e lazer. (Ribeiro e Azevedo, 1996).

Por outro lado, também se poderia supor alguns efeitos positivos não esperados decorrentes dessa conjuntura. Em primeiro lugar, uma maior pressão dos setores populares cobrando do poder público maiores investimentos de infra-estrutura, equipamentos comunitários e outras melhorias habitacionais, tendo em vista o efeito demonstração. Numa conjuntura democrática, em que o voto possui o mesmo peso, independente da classe social do votante, este é um cacife não desprezível. Aliás, apesar da crise fiscal e econômica, a melhora dos indicadores sociais nas duas últimas décadas pode ser explicada, em grande parte, por fatores de ordem política.

O debate sobre as possibilidades de reforma do SFH, iniciado em dezembro de 1992 na Câmara dos Deputados por ocasião do Simpósio Nacional da Habitação, do qual participaram parlamentares de vários partidos, representantes de sindicatos e numerosas associações da sociedade organizada, não logrou restaurar uma aliança suficientemente forte entre os diversos atores envolvidos no financiamento, na produção e no uso da moradia, para ensejar modificações estruturais no Sistema Financeiro da Habitação.

Nas discussões sobre as reformas do SFH, desde a primeira metade dos anos 1990, as propostas de descentralização estavam sempre amarradas aos possíveis novos formatos institucionais da política federal. Apesar de suas diferenças, no que diz respeito ao papel dos diferentes âmbitos de governo, elas apresentavam uma certa similitude. À União caberia definir a macropolítica e arcar com a maior parte dos financiamentos; aos estados federados, realizar atividade reguladora dentro de seus respectivos territórios, suplementar uma parte dos recursos, desenvolver os programas clássicos das Cohab e eventualmente – quando por fragilidade de setores organizados da sociedade ou do poder municipal – implementar diretamente alguns projetos alternativos para os setores de baixa renda. Aos governos locais era destinada uma grande responsabilidade pela implementação da política na “ponta da linha”: seja oferecendo terrenos e/ou participando de obras de infra-estrutura como contrapartida de recursos repassados de outros níveis de governo, seja se responsabilizando diretamente pela execução das obras, seja ainda acompanhando ou orientando os setores organizados da

sociedade (cooperativas, grupos de mutirão etc.) envolvidos com os diferentes projetos.

Essas propostas de descentralização não tinham como objetivo a criação de sistemas autônomos em âmbito estadual e municipal. Entretanto, com a desarticulação do Sistema Financeiro da Habitação, a partir de 1987 tanto alguns estados, ao se organizarem para fazerem jus a possíveis repasses federais, quanto muitos municípios de grande porte, para se habilitarem a repasses federais e estaduais, terminaram por criar uma estrutura institucional que lhes permitiu a criação de sistemas híbridos capazes, de um lado, de se articularem com iniciativas oriundas de um nível mais alto de governo e, de outro, de experimentarem, com diferentes graus de institucionalização e de sofisticação, políticas habitacionais autônomas.

No que se refere aos governos estaduais, o nó górdio dessas políticas independentes foi a busca de uma fonte de financiamento própria, ao mesmo tempo significativa e constante, de modo a assegurar um desempenho regular e consistente.

Nesse sentido, a experiência do estado de São Paulo foi a única que até o momento apresentou êxito na configuração de um completo Sistema Estadual de Habitação. A experiência paulista incentivou outros governos – por exemplo, Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul – a buscar, em suas respectivas Assembléias Legislativas, apoio para a criação de Sistemas Estaduais de Habitação autônomos. O malogro desses projetos se deveu, principalmente, às dificuldades dos governadores em obter, dos legislativos,

consenso sobre fontes de recursos orçamentários permanentes (Arretche, 2000).

O governo paulista logrou, em 1989, aprovar uma lei na Assembléia Legislativa que aumentava o ICMS em 1%, com objetivo de criar uma fonte constante e livre para aplicação em habitação popular. Isto permitiu que a Companhia Habitacional Estadual (CDHU) elaborasse uma política própria, abrangendo programas, mecanismos de comercialização e formas de subsídios próprios. Os recursos oriundos do ICMS têm permitido desde então um aporte constante e extremamente significativo para a produção de habitações de interesse social naquele estado. Basta ver que os gastos orçamentários nessa rubrica passaram de R\$ 167 milhões, em 1988, para mais de R\$ 400 milhões em 1994 (Arretche, 2000, p. 107-109).

Além do estado de São Paulo, também o Ceará, nas administrações Tasso e Ciro, utilizou primordialmente verbas orçamentárias para financiamento de sua política de habitação popular com formato institucional próprio e às margens das agências federais, lançando mão dos recursos do FGTS apenas de forma suplementar. Ainda assim, “não se pode afirmar que se tenha constituído no estado do Ceará um Sistema Estadual de Habitação, dado que não se registra a institucionalização de recursos fiscais que garantam um fluxo contínuo de oferta de bens” (Arretche, 2000, p. 118).

Ao longo da década de 1990, a maioria dos estados optou por manter sua dependência de fontes federais, ainda que muitos desses programas nacionais tenham ganhado na esfera estadual nomes fanta-

sia, como estratégia de vários governos para angariar maior legitimidade política em suas respectivas populações (Azevedo, 1996). Entre esses, alguns poucos estados – como foi o caso, entre outros, da Bahia, Pernambuco e Paraná – conseguiram, por diferentes motivos, angariar vultosos repasses do governo federal, distintamente da maior parte das administrações estaduais, que, em virtude de questões endógenas, não logrou captar recursos relevantes, como ocorreu, por exemplo, com o Rio Grande do Sul (Arretche, 2000).

Deve ser ressaltado que, além de programas federais e estaduais, há uma tendência ao surgimento de um sem-número de programas de âmbito local, para esta faixa de menor renda, abrangendo desde a construção de conjuntos, reurbanização de áreas degradadas, mutirão e lotes urbanizados (Pnud, 1996). A crise fiscal do Estado, especialmente nos âmbitos federal e estadual, e a conseqüente diminuição de verbas para as necessidades habitacionais, aliadas a um contexto democrático que amplia a pressão popular, acarretaram um processo difuso e não planejado de descentralização, que poderíamos chamar de uma “municipalização selvagem” da política habitacional para os setores de menor renda ou, como preferem Aducci e Luiz César, de uma “descentralização por ausência” (Cardoso e Ribeiro, 1999).

Esses programas podem apresentar diversas vertentes e envolver diferentes agências, esferas de governo e mesmo Organizações Não-Governamentais, bem como priorizar projetos tradicionais (construção de conjuntos) ou programas alternativos clá-

sicos: autoconstrução, mutirão, legalização de lotes, urbanização de favelas etc.

As dificuldades de se realizar atualmente um balanço geral sobre a ação municipal na área habitacional no Brasil decorrem da amplitude dessa intervenção, da diversidade de programas, da carência de informações e das distintas metodologias empregadas nas diversas pesquisas realizadas, o que nem sempre possibilita a comparabilidade dessas experiências. Apesar disso, os estudos já realizados explicitam não só diversos constrangimentos, mas também potencialidades e impactos não negligenciáveis desses programas.

No que diz respeito aos constrangimentos, para parte da literatura especializada, ainda que em determinadas circunstâncias essas ações possam até vir a ter um impacto relevante, na maioria dos casos, a dependência de verbas orçamentárias e a inexistência de fontes de recursos específicos e constantes pressupõem a sujeição dessas iniciativas às prioridades conjunturais do governo. Por não possuir o controle sobre verbas ou fundos especiais e por seu caráter distributivo, esses programas tenderiam a se transformar a médio prazo em um “poço sem fundo”, em que os recursos são sempre muito inferiores às demandas. Além disso, com o passar do tempo, a disputa com outros programas sociais por dotações orçamentárias possivelmente se tornaria constante e acirrada (Azevedo, 1996).

A enorme clientela potencial dessas iniciativas, aliada à escassez e não previsibilidade de recursos, e,

em muitos casos, à falta de critérios bem definidos de prioridades, favoreceria o surgimento de práticas de favoritismo e de clientelismo político. Assim, embora a lógica de alocação desses recursos possa ser bastante variada, o fator de legitimação política e de apoio eleitoral tende a ter grande importância na definição da população-alvo desses programas, na maioria dos casos pontuais e/ou intermitentes e vinculados a uma determinada administração. Mesmo tratando-se de bens escassos e de impacto pouco significativo para a maioria da população pobre dos respectivos municípios, esse modelo teria a capacidade de criar forte expectativa nos setores populares. Não é por outro motivo que, nas últimas campanhas eleitorais municipais, muitos candidatos venham usando o sonho da “casa própria” como uma das bandeiras para lograr apoio popular (Azevedo, 1996).

No que se refere às potencialidades desses programas municipais, desenvolvidos especialmente nos anos 1990, estudos recentes têm demonstrado as grandes possibilidades de inovação institucional e de adaptabilidade às idiosincrasias locais. Em outras palavras, essas iniciativas têm funcionado como um grande “laboratório” que permite a socialização de inúmeras experiências bem-sucedidas, muitas das quais premiadas internacionalmente (Bonduki, 1996; Souza, 1997).

Além disso, pesquisa recente envolvendo 45 cidades grandes e médias nas diferentes regiões do país revelou que em muitas delas o impacto dessas ações está longe de poder ser considerado despre-

zível para o público-alvo das políticas habitacionais implementadas. Assim, “do ponto de vista da origem dos recursos utilizados, os municípios foram responsáveis, *de forma autônoma*, pelo financiamento de ações que beneficiaram cerca de 37% das famílias, e participaram do financiamento de outros programas, que beneficiaram cerca de 21% das famílias” (Cardoso e Ribeiro, 1999, p. 17. Grifo nosso). Em outras palavras, nas cidades estudadas, em média, quase 60% das famílias atendidas por projetos habitacionais tiveram algum tipo de aporte oriundo dos cofres municipais, e mais de um terço delas foi atendido exclusivamente com recursos orçamentários dos governos locais.

Essa mesma pesquisa revela diferenças significativas entre as várias regiões do país. Nesse sentido, o Nordeste, que apresenta um quadro de carências mais dramático, é justamente onde se localizam as piores performances, em comparação às cidades do Sul – região em que os municípios apresentam situação financeira relativamente mais confortável e onde se pôde constatar, em média, um melhor desempenho. Segundo os pesquisadores, seria possível supor que esse diferencial

diz respeito, por um lado, ao volume de recursos – financeiros, técnicos e administrativos – que esses municípios dispõem para fazer face às suas necessidades; por outro lado, no caso do Nordeste, é também consequência da cultura política local, onde as práticas clientelistas estão mais enraizadas no cotidiano e correspondem a mecanismos ainda não superados de reprodução do poder, a nível local. (Ibid.)

No que concerne ao Nordeste, essa análise baseada na “cultura política local” acaba sendo matizada pelos próprios autores, quando afirmam encontrar fortes similaridades em municípios metropolitanos do Sudeste.

Outro fator que merece destaque diz respeito à importância da questão institucional, pois foi constatada uma forte correlação entre a existência de estruturas administrativas mais sofisticadas (Cohab, órgãos de planejamento, secretarias de habitação, instrumentos de política urbana etc.) e um melhor desempenho na área habitacional. Ressalte-se, particularmente, a importância da legislação sobre as conhecidas Áreas Especiais de Interesse Social, que foram responsáveis por importantes avanços na regularização fundiária, permitindo que considerável contingente de setores de baixa renda se incorporasse à “cidade legal” (Cardoso e Ribeiro, 1999).

A política do novo governo seria a de estabelecer parcerias com os estados federados e, especialmente, com os municípios - envolvendo a participação de setores organizados da sociedade -, como forma tanto de democratizar o processo de acesso à casa própria - aumentando sua transparência e colaborando para minimizar as práticas clientelistas tradicionais (Cardoso, 2003) - quanto de dinamizar a produção da habitação popular e a urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários (vilas, favelas e bairros clandestinos etc.).

5. Posfácio: à guisa de conclusão

A partir da ascensão do governo Lula e da criação do Ministério das Cidades, um cenário baseado na aproximação institucional da política urbana (lato sensu), habitacional, de saneamento e de transporte, com características de políticas regulatórias centralizadas, buscando envolver as três esferas de governo, possibilitou avanços significativos nos primeiros trinta meses de governo. Ressalte-se que a proposta do Ministério das Cidades apresenta desde o início do governo apoio de atores relevantes: possuía defensores nas burocracias estaduais (Associação Brasileira de Cohab; Fórum Nacional de Secretários de Habitação) e em setores organizados da população civil (Fórum Nacional de Reforma Urbana, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, Frente Nacional do Saneamento, movimentos voltados para transporte público urbano de passageiros, além de redes voltadas para equacionar a governança metropolitana), estes últimos aliados de longa data dos partidos hegemônicos na coalizão governamental e, portanto, com poder de pressão não desprezível sobre a atual administração federal.

O Ministério capitaneado por Olívio Dutra, tendo como secretária executiva Ermínia Maricato, conseguiu recrutar - tanto nos quadros efetivos da Administração federal quanto nos de outras instituições públicas e universidades do país - uma equipe extremamente qualificada. Apesar das idiosincrasias das diferentes áreas e de fricções decorrentes das especificidades das lideranças das diversas diretorias, a cúpula ministerial, por meio de um trabalho de co-

ordenação interna - apoiado por inúmeros seminários envolvendo entidades da sociedade organizada de vocação urbana e especialistas e consultores de diversas tendências -, logrou aparar arestas e avançar em propostas de regulação de políticas essenciais para as cidades brasileiras. Além disso, percebendo que muitas dessas políticas transcendiam o Ministério, envidou-se para envolver não só outras agências e Ministérios que apresentavam fortes interfaces com as ações em curso, como também buscou integrar outros níveis de governo, sempre com a participação dos diferentes movimentos urbanos.

Em relação à Habitação, esse tema passou a receber uma visão mais holística levando em conta não só a construção de novas moradias, mas também “issues”, que, por vezes, são até mais importante para enfrentar a questão do habitat, como regularização fundiária, saneamento, infra-estrutura, transporte público, entre outros.

Como lembra Ermínia Maricato (Maricato, 2005), nos 30 meses da gestão do Ministro Olívio Dutra, entre os diversos êxitos alcançados, podem-se ressaltar:

1. Nova política nacional de habitação: mudança de paradigma

Após longa ausência, o novo Sistema Nacional de Habitação inclui o mercado privado (para ampliar a oferta para a classe média) e a habitação de interesse social. O novo marco regulatório e a nova estrutura serão complementados pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Sistema

Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) previstos na Lei Federal 11.124/2005, aprovada no Congresso Nacional após 13 anos de tramitação. A tese perseguida para a mudança de paradigma na área de habitação é a seguinte:

a) buscar segurança jurídica e ampliar recursos financeiros para o mercado privado de moradias para a classe média. Dessa forma, espera-se que a classe média não dispute recursos federais com as faixas de baixa renda, como aconteceu nos governos anteriores;

b) ampliar os recursos e dar prioridade de investimentos que estão sob gestão federal e nacional para as faixas de rendas mais baixas (92% do déficit habitacional está situado abaixo de cinco salários mínimos). Dessa forma, espera-se conter o crescimento das favelas e das ocupações urbanas ilegais.

2. Ampliação dos recursos federais e nova orientação para o enfrentamento da questão habitacional

Com recursos geridos pelo governo federal, em 2003 e 2004 foram contratados R\$ 10,7 bilhões para atender a 760 mil famílias com imóveis novos e usados, aquisição de material para construção, reformas de moradia e urbanização de favelas. Em 2005, as metas de contratação são atender a 640 mil famílias com a aplicação de R\$ 10,6 bilhões.

Enquanto a aplicação dos recursos sob gestão federal estava fortalecendo a concentração da renda no país, já que a maior parte deles era dirigida para as faixas de renda situadas acima de cinco salários mínimos, a atual administração priorizou os inves-

timentos públicos subsidiados abaixo dessa faixa, em que se encontra 92% do déficit habitacional.

A mudança normativa nos programas habitacionais federais (PSH, PAR), a criação de novos programas (PCS, PEHP) e uma resolução aprovada pelo Conselho Curador do FGTS (Resolução 460/2005) permitiram ampliar os recursos de subsídios para baixa renda.

Pela primeira vez o governo federal atuou ativamente na questão da regularização fundiária. O novo programa já deu início a processos para fornecer a documentação do imóvel habitacional para mais de 500 mil famílias de baixa renda moradoras de assentamentos informais situados em 26 estados, em especial nas 11 maiores metrópoles brasileiras. O Ministério das Cidades fez convênio com a Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg) para o registro gratuito de moradias sociais regularizadas.

3. Proposta de uma política nacional do saneamento ambiental e ampliação dos investimentos

A ausência de regras no setor, que inviabiliza investimentos públicos e privados, pode ter um fim com o Plano do Saneamento Ambiental, que aguarda votação no Congresso Nacional. O Plano institui a obrigatoriedade de planos, metas, indicadores e transparência para a gestão. Esse instrumento não inviabiliza as empresas estaduais, mas fixa deveres e obrigações para os titulares do serviço. Essa proposta, debatida em 11 audiências públicas em todo o país, pretende proporcionar um horizonte sustentável para o desenvolvimento do setor.

Convém assinalar que pela primeira vez o Ministério das Cidades, em parceria com os Ministérios da Saúde, do Meio Ambiente e da Integração Nacional, investiu em 2003 e 2004 uma soma inédita de R\$ 6,1 bilhões de reais (água esgoto, resíduos sólidos e drenagem) integrando e racionalizando os diversos programas.

A abertura de financiamentos com recursos do FGTS mostra uma reversão de orientação em relação aos governos anteriores, pois em apenas dois anos (2003/2004) se investiu um montante de recursos quase igual ao alocado entre 1995 e 2002 (Maricato, 2005, p. 1).

Também de forma inovadora, a seleção de projetos obedeceu a chamamento público via internet, e a escolha das propostas ocorreu via pontuação com critérios divulgados publicamente.

4. Campanha nacional sobre o Plano Diretor Participativo

Mais de 1.700 municípios - aqueles com mais de 20 mil habitantes e os metropolitanos de qualquer porte - estão obrigados a elaborar seus planos diretores até outubro de 2006, de acordo com o Estatuto da Cidade. O Ministério das Cidades, nos primeiros 30 meses do governo Lula, conseguiu apoiar diretamente um número não-desprezível de municípios nessa ação, seja por meio de financiamento (370 municípios), seja por meio de cursos de capacitação às equipes (173).

A Campanha Nacional Plano Diretor Participativo, coordenada pelo Ministério das Cidades,

já conta com 25 núcleos estaduais formados por gestores públicos, técnicos, lideranças sociais, universidades, parlamentares, promotores públicos e empresários, abrangendo aproximadamente 900 municípios brasileiros.

5. Marco regulatório da mobilidade, dos transportes coletivos e trânsito

As diretrizes da Política Nacional de Mobilidade e Transporte foram aprovadas no Conselho das Cidades, e está em andamento a definição de um marco regulatório para o setor. As leis que tratam da acessibilidade para idosos e portadores de deficiência foram regulamentadas, e uma parceria entre o Ministério das Cidades e diversas entidades governamentais e não-governamentais busca sua implementação.

Quanto à prevenção de acidentes no trânsito, foram ministrados 47 cursos de capacitação para 5 mil técnicos de trânsito pertencentes a 400 municípios. A resolução 168 do Contran determinou a realização de cursos de habilitação para 25 milhões de condutores. Essas medidas visam diminuir os acidentes de trânsito, que matam aproximadamente 40 mil pessoas por ano e incapacitam outras centenas de milhares.

6. Política nacional de desenvolvimento urbano com participação democrática

Considerando a dimensão e a diversidade regional e urbana do país e considerando ainda o pouco conhecimento social acumulado sobre a política urbana (ou o pouco conhecimento acumulado sobre

a participação social em políticas públicas), o Ministério das Cidades enfrentou dificuldades para lograr uma participação democrática ampla na definição da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Em 2003, a Conferência Nacional das Cidades definiu as diretrizes e prioridades da Política Urbana Brasileira. Participaram do processo de construção da Conferência mais de 3.400 municípios e 26 estados da Federação. Os 2.800 delegados que participaram da Conferência Nacional, em Brasília, foram eleitos nessas Conferências Municipais e Estaduais, que – além de representantes de órgãos do poder executivo dos governos estaduais e municipais de vocação urbana, das câmaras de vereadores, das assembleias legislativas e das universidades e centros de pesquisas – possuíam, majoritariamente, representantes de entidades da sociedade organizada, como, entre outras, ONGs, movimentos sociais, associações reivindicativas de políticas setoriais, sindicatos e associações profissionais.

A I Conferência Nacional das Cidades (CNC) elegeu o Conselho das Cidades, que conta com representantes de todos os segmentos supracitados. Esse Conselho aprovou, em 18 meses de vida, as principais ações e políticas definidas pelo Ministério das Cidades.

Em relação à II CNC, as conferências municipais ocorreram nos meses de junho e julho de 2005. As conferências estaduais devem ocorrer em agosto, setembro e outubro, e a Conferência Nacional está

programada para o mês de novembro, em Brasília.

Em suma, apesar das fragilidades enfrentadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que se propõe envolver os três âmbitos de governo, com o pressuposto de uma relação federativa de cooperação – ainda longe de ser uma realidade –, o Ministério das Cidades, por sua atuação nos primeiros 30 meses da gestão de Olívio Dutra, não pode, de modo algum, ser qualificado de inoperante e pouco objetivo, como tentou caracterizá-lo parte da mídia e de setores aliados do próprio governo.

A ironia da história é que a citada administração priorizou o enfrentamento de políticas regulatórias, extremamente estratégicas a médio e longo prazo para melhorar a qualidade de vida e conferir maior justiça social às cidades brasileiras, mas que não guardam uma relação simétrica com o calendário político e eleitoral de curto prazo. E, além disso, causa espanto que mesmo os numerosos avanços de ações concretas na área de habitação e saneamento não tenham sido devidamente capitalizados e divulgados pelo governo.

A explicação para esse fato pode ser debitada à relutância do núcleo duro do governo em aceitar a priorização das atividades do Ministério em relação às demais políticas do governo federal.

A crise política que se abateu sobre o governo e sua base de sustentação parlamentar e social, em função da torrente de denúncias e da comprovação de atos de corrupção ativa e passiva envolvendo órgãos governamentais, parte da cúpula do Partido dos

Trabalhadores e alguns partidos aliados, fragilizou fortemente a administração do presidente Lula.

Sem entrar na discussão do mérito e da eficácia das diversas iniciativas de defesa tomadas por um governo acuado, uma delas foi tentar recompor ou pelo menos minimizar a perda de sua base parlamentar, através de uma minirreforma ministerial. No rol dessas iniciativas, o Ministério das Cidades foi oferecido a um partido conservador, aliado de segunda hora, cabendo ao presidente da Câmara indicar uma pessoa de sua confiança para ocupar o cargo de ministro.

A nova administração do Ministério, prevalecendo o comportamento dos primeiros meses dessa segunda gestão, deve priorizar as políticas habitacionais distributivas, por meio de relações tete-à-tete com governadores e prefeitos, que acarretarão, entre outros efeitos discutíveis, a diminuição do papel ativo da Caixa Econômica Federal nas políticas de habitação popular, inclusive no que diz respeito à utilização de critérios universalistas e explícitos na definição de prioridades para alocação de recursos.

Também são prováveis a supressão ou a desaceleração das ações voltadas para a discussão, a elaboração, a aprovação parlamentar e a implementação de políticas regulatórias recorrentes e complementares, agenda que marcou os primeiros 30 meses da gestão do ministro Olívio Dutra, com apoio explícito de instituições, associações profissionais, ONGs e movimentos sociais, além de parlamentares, técnicos e pesquisadores que vêm atuando nas últimas décadas na área urbana.

Referências

ARRETCHE, Marta. **Intervenção do Estado e o Setor Privado**: o modelo brasileiro de política habitacional. Trabalho apresentado no colóquio “Sociétés et Politiques d’Ajustement dans les Economies Semi-industrialisées”, Amiens, França, dez. 1990.

_____. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

ASCHER, F.; LUCAS, C. L’Industrie du Bâtiment: des forces productives à libérer. **Economie et Politique**, n. 236, Paris, 1974.

AZEVEDO, Sergio de; ANDRADE, Luis A. Gama. **Habitação e Poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

AZEVEDO, Sergio de. Política de Habitação Popular e Subdesenvolvimento: dilemas, desafios e perspectivas. In: DINIZ, Eli. (Org.). **Políticas Públicas para Áreas Urbanas**: dilemas e alternativas. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

_____. Vinte e Dois Anos de Política de Habitação Popular (1064-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **RAP, Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 4, out./dez. 1988.

_____. A Trajetória dos Programas Alternativos de Habitação Popular no Brasil. **RAM, Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 195, Ano XXXVII, abr./jun. 1990.

_____. Planejamento, Cidades e Democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, Eli; LOPES, José S. L.; PRADI, Reginaldo. (Org.). **O Brasil no Rastro da Crise**. São Paulo: Anpocs/Ipea/Hucitec, 1994.

_____. A Crise da Política Habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Org.). **A Questão da Moradia nas Grandes Cidades**: da Política Habitacional à Reforma Urbana. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1996.

BANCO MUNDIAL. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994. Infraestructura y Desarrollo. Indicadores del Desarrollo Mundial, Washington, D.C., 1994.

BNH, Banco Nacional da Habitação. Departamento de Planejamento e Análise de Custos, DPLAC, Rio de Janeiro, 1982.

BONDUKI, Nabil. **Habitat**: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

CARDOSO, Adauto Lúcio; RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de. (Org.). **A Municipalização das Políticas Habitacionais**: uma avaliação das experiências recentes (1993-1996). Rio de Janeiro: Ippur/UFRJ; Fase, abr. 1999. (Relatório de Pesquisa).

CARDOSO, Adauto Lúcio. Política Habitacional no Brasil. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro: Fase, n. 95, fev. 2003.

CAIXA, Caixa Econômica Federal. Programas com recursos do FGTS e do OGU (Setor Público), Belo Horizonte, 2000.

CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina (Nações Unidas). América Latina y el Caribe: stock de viviendas y estimación de déficit cuantitativo y cualitativo. Santiago: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica e Social (Ilpes), 1993.

COHN, Amélia. Gastos Sociais e Políticas Sociais nos anos 90: a persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, GT, “Estrutura Social e Desigualdade”, XXIV., 2000, Petrópolis. **Anais...**, Petrópolis, out. 2000.

FIBGE, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censos Demográficos. 1980; 1991; 2000.

_____. Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (Pnad) de 1995. 1995.

FONELLE, Regis; RAMOS, Lauro. Income distribution in Brazil. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, Departamento de Economia, 1992. (Texto para Discussão n. 288).

GUIMARÃES, B. M. **Las Favelas en Belo Horizonte y La Acción del Gobierno**: tendencias y desafíos. Trabalho apresentado no Congrès International sur l’Habitat, Montréal, Canadá, 1992.

LACERDA, Cristina Silveira de. **A incorporação imobiliária para os setores de baixa classe média em Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 1998. (Monografia de Especialização em Planejamento Urbano) - Escola de Arquitetura de UFMG, Belo Horizonte. 1998.

MARICATO, Ermínia. (Org). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

_____. **Metrópole na Periferia do Capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Balanco de 30 Meses de Governo**. Ministério das Cidades, Governo Federal. Brasília. 2005.

MEDICE, André; AGUNE, Antonio. **Desigualdades regionais na década de 80**: o Brasil não é mais o mesmo? In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, "Grupo de Trabalho de Políticas Públicas", 18., 1994, Caxambu. Anais..., Caxambu, nov. 1994.

MELO, Marcus André Barreto Campelo. **Classe, Burocracia e Intermediação de Interesse na Formação da Política de Habitação**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XII., 1988, Águas de São Pedro, São Paulo. Anais..., Águas de São Pedro, out. 1988.

_____. **Explicando a Formação de Políticas**: atores, interesses, agendas e a análise da política habitacional. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XIV., 1990, Caxambu. **Anais...**, Caxambu, out. 1990.

O'DONNELL, Guilherme. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 36, p. 123-146, jul. 1993.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996. Brasília: Pnud/Ipea, 1996.

PRADO, Eleutério da Silva; PELIN, Eli Roberto. **Moradia no Brasil**: reflexões sobre o problema habitacional brasileiro. São Paulo: Ed. CBMN (Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração); Fipe (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas), 1993.

REIS, Fábio W. Consolidação Democrática e Construção do Estado: notas introdutórias e uma tese. In: REIS, Fábio W.; O'DONNELL, G. (Org.). **A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988.

RIBEIRO, LUIZ Cessar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. A Produção da Moradia nas Grandes Cidades Brasileiras: dinâmica e impasses. In: _____. (Org.). **A Questão da Moradia nas grandes Cidades: da Política Habitacional à Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1996.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da Desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SCHVASBERG, Benny. Atores em Movimento na Disputa Territorial do FGTS nos anos 90: Estado, espaço social e planejamento em transformação. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, V., 1993, Belo Horizonte. **Anais...**, Belo Horizonte, 1993.

SEAC, Secretaria Especial de Ação Comunitária. Administração Central. Brasília, ago. 1988.

SEPURB, Secretaria de Política Urbana. Política Nacional de Habitação. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília, 1996a.

_____. **Contexto da Política de Habitação**. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília, 1996b.

_____. Secretaria de Política Urbana. **Principais Ações em Habitação (1995-1999)**. Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasília, 1996c.

SMADU, Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano. **Plano Diretor da Cidade**. Prefeitura Municipal, Rio de Janeiro, 1992.

SOUZA, Ângela Gordilho. (Org.). **Habitar Contemporâneo: novas questões no Brasil dos Anos 90**. Salvador, 1997. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - UFBA, Faculdade de Arquitetura, Lab-Habitar, Salvador. 1997.

UNICAMP. **Políticas, Demandas e Necessidades Habitacionais**. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Universidade de Campinas, 1991. Mimeo.

VALENÇA, Márcio M. The Inevitable Crisis of the Brazilian Housing Finance System. **Urban Studies**, v. 29, n. 1, p. 39-56, 1992.

_____. The Clousure of the Brazilian Housing Bank and Beyond. **Urban Studies**, v. 36, n. 10, p. 1747-1768, 1999.

WEAVER, James H.; O'KEEFE, Kevin M. Aonde Vai a Economia do Desenvolvimento? **Enfoque Econômico**, USIS, n. 2, p. 46-70, 1993.