



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E
DESENVOLVIMENTO

**POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL
CONCEPÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA SOB A ÓTICA INSTITUCIONALISTA**

Nelson Chalfun Homsy
Matrícula: 112098905

Orientadora
Professora Dra. Ana Célia Castro

**Tese submetida ao Corpo Docente do
Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do
Instituto de Economia da Universidade
Federal do Rio de Janeiro, como parte dos
requisitos necessários à obtenção do título de
Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e
Desenvolvimento**

Ficha Catalográfica

H768 Homsy, Nelson Chalfun.
Política habitacional no Brasil : concepção e execução de política pública sob a ótica institucionalista / Nelson Chalfun Homsy. -- 2015.
239 f. ; 31 cm.

Orientador: Ana Célia Castro
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2015.
Referências: f. 213-231.

1. Política Habitacional - Brasil. 2. Institucionalismo. 3. Política Pública. 4. Regulação.
Castro, Ana Célia, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 363.580981

Nelson Chalfun Homsy
Matrícula: 112098905

**POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL
CONCEPÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA SOB A ÓTICA
INSTITUCIONALISTA**

Tese submetida ao Corpo Docente do
Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do
Instituto de Economia da Universidade
Federal do Rio de Janeiro, como parte dos
requisitos necessários à obtenção do título de
Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e
Desenvolvimento

APROVADA EM: 30/11/2015

BANCA EXAMINADORA

Ana Célia Castro

Profª. Dra. Ana Célia Castro – PPED/UFRJ
(orientadora)

Maria Leopoldi

Profª. Dra. Maria Antonieta Leopoldi – PPED/UFRJ

Ângela Moulin Simões Penalva Santos

Profª. Dra. Ângela Moulin Simões Penalva Santos – FCE/UERJ

Pedro Henrique Pedreira Campos

Prof. Dr. Pedro Henrique Pedreira Campos – DHRI/UFRJ

José Agostinho Anachoreta Leal

Prof. Dr. José Agostinho Anachoreta Leal - UCAM

Para

pempem, cacum, leleo, didilidi, johnny, manu, bubu, juanita, hughini e pavarotta.

Agradecimentos

À Ana Célia Castro, por me fazer conseguir resgatar o tema da extinção do BNH. Além disso, pela atenção, paciência, cobrança, orientação, transmissão de conhecimento no conteúdo e na forma, e pela capacidade de tão bem exercer seus atributos de “engenheira de construção de pontes” e “parteira de teses”, que vão muito além das fronteiras das Ciências Econômicas. E, claro, por contribuir na sustentabilidade do PPED.

Aos membros da banca – professores Maria Antonieta Leopoldi, Ângela Penalva, José Agostinho Leal, Pedro Henrique Pedreira Campos – pelos oportunos e valiosos comentários feitos na sessão de defesa e que foram incorporados a esta versão final.

Aos professores do PPED com os quais tive a grata chance de refletir e ser instigado a produzir artigos que alimentaram o conteúdo desta tese: Ana Célia Castro, Mônica Desidério, Charles Pessanha, Lena Lavinias, Ronaldo Fiani, Sol Garson, Maria Antonieta Leopoldi, Maria Tereza Leopardi, Celina Souza, Ana Jaguaribe, Estela Neves, Maria Lúcia Werneck. À Professora Renata La Rovere, coordenadora sempre ativa e atenciosa com minhas questões administrativas. À Professora Lia Hasenclever pelo apoio de primeira hora na elaboração da proposta da tese .

Às meninas Petula, Liggia e Ligia, ao “Engenheiro Hector” pelas psicanalíticas conversas que fizeram reduzir a ansiedade e aumentar a perplexidade diante dos nossos processos de construção das teses.

Aos colegas professores Almir Pita e Fernando Carlos pelo interesse e pela ajuda na discussão durante a fase de construção da tese.

Ao Gilbran, Luis Cláudio, Adonis, Marcelo, Diego, Guilherme, Thayane, Cibele pelo apoio durante os dois anos em que estive na direção da área financeira e administrativa do Instituto.

Aos colegas da Secretaria de Pós Ana Elizabeth, Guilherme Santana, Fabio Bernardino, Ronei Gomes, Adriana Simas pelas informações e orientações quanto aos procedimentos.

À Jane, Aparecida, Josiane e colegas da biblioteca pela atenção.

Ao China, Marino, Luiz, Zezinho, Dona Ana e Cláudia por me manterem hidratado e alimentado.

RESUMO

HOMSY, Nelson Chalfun. **Política Habitacional no Brasil**: concepção e execução de política pública sob a ótica institucionalista. Tese (Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.

Esta tese analisa a política habitacional brasileira no período entre o colapso do planejamento centralizado, que ocorre a partir de meados dos anos 1980, até a primeira década do século XXI, caracterizada pelo planejamento participativo. A análise se dá através de três abordagens institucionalistas: 1) Variedades de Capitalismo; 2) Sistemas Sociais de Inovação e Produção e 3) Estrutura de Coalizão de Defesa.

A principal conclusão desta pesquisa é a de que diferentes ciclos e conjunturas da economia política brasileira não inviabilizaram a mudança estrutural observada na política habitacional, ao se transformar em um componente da política urbana, descentralizada e governada prioritariamente por princípios democráticos e participativos na regulação do uso e ocupação do solo e, com menor vigor, embora ainda importante, apoiada na oferta subsidiada de financiamento à construção e aquisição de moradias..

JEL D73; D74; D83; G18; L38; N26; O2, O18; O16; R38; R52

ABSTRACT

This thesis examines housing policy in Brazil - from the collapse of the centralized planning model in the mid 1980's to the first decade of the 21st century, characterized by *stakeholders'* participatory schemes. The approach is made through three lenses or strands of institutional analysis: a) Varieties of Capitalism; b) Social Systems of Innovation and Production, and c) Advocacy Coalition Framework. The main conclusion of the research is that the different economic cycles and junctures of the Brazilian political economy did not hinder the observed structural change in housing policy of becoming a component of the urban policy, governed mostly by principles of democratic, participatory decisions concerning urban norms and regulations and less, but not least, by financial supply concerns.

JEL D73; D74; D83; G18; L38; N26; O2, O18; O16; R38; R52

LISTA DE QUADROS

Quadro A.1. Construindo o Estado Democrático Desenvolvimentista do Século XXI.....	28
Quadro I.1 Sistemas Sociais de Inovação e Produção	62
Quadro II.1 Marcos Institucionais da Política Habitacional.....	81
Quadro II.2 Brasil. Planos de Hierarquia Superior Formulados e Implementados pelo Governo Central entre 1964 e 1985.....	91
Quadro III.1 Classificação dos <i>stakeholders</i> segundo os segmentos econômico, social, técnico e governamental.....	175
Quadro III.2. - Órgãos e Entidades com Representação nos três fóruns Anexo 3. Detalhamento das Representações no Conjunto dos Fóruns CDU, ConCidades e COMPUR/RJ.....	238
Quadro III.3. - Órgãos e Entidades com Representação em dois fóruns Anexo 3 (cont.). Detalhamento das Representações no Conjunto dos Fóruns CDU, ConCidades e COMPUR/RJ.....	239
Quadro III.4. - Órgãos e Entidades com Representação em dois fóruns (cont.) Anexo 3 (cont.). Detalhamento das Representações no Conjunto dos Fóruns CDU, ConCidades e COMPUR/RJ.....	240
Quadro III.5. - Órgãos e Entidades com Representação em um fórum Anexo 3 (cont.). Detalhamento das Representações no Conjunto dos Fóruns CDU, ConCidades e COMPUR/RJ.....	241
Quadro III.6. - Órgãos e Entidades com Representação em um fórum (cont.) Anexo 3 (cont.). Detalhamento das Representações no Conjunto dos Fóruns CDU, ConCidades e COMPUR/RJ.....	242

LISTA DE FIGURAS

Figura I.1 Estado Democrático, Mercado Responsável e Sociedade Participativa: arranjos Institucionais de Formulação, Execução, Regulação, Coordenação e Controle das Políticas Públicas.....	79
Figura III.1 Canal de transmissão da realimentação da política pública do nível local para o federal.....	167
Figura III.2 Composição do Conselho das Cidades – ConCidades.....	169

Figura III.3	
Grupos de <i>stakeholders</i> da CDU.....	174
Figura III.4. Representações Cruzadas dos Órgãos e Entidades nos fóruns CDU, ConCidades e COMPUR/RJ.....	189
..	
Anexo 1. 1ª Conferência Nacional de Habitação.....	236
Anexo 2. Diagrama do Arranjo Institucional do PBPQ-H.....	237

LISTA DE TABELAS

Tabela II.1	
Brasil. Taxas de Inflação e de Crescimento do PIB. 1985 – 1989.....	106
Tabela II.2	
Brasil. Taxas de Inflação e de Crescimento do PIB. 1990 – 1995.....	109
Tabela II.3	
Brasil. Taxas de Inflação e de Crescimento do PIB. 1995 – 1998.....	113
Tabela II.4	
Brasil - Taxas Anuais de Inflação (IPCA) e de Crescimento do PIB. 1995 – 1998.....	119
Tabela II.5	
Brasil. Taxas de Inflação, de Crescimento do PIB e de Juro Real.....	129
Tabela II.6	
Brasil. Taxas de Inflação, de Crescimento do PIB e de Juro Real. 2007 – 2010.....	133
Tabela II.7	
Evolução dos Índices de Inflação e da Taxa Selic (aparente e real). 2000 – 2014.....	140
Tabela III.1	
Brasil – 2010. Número de municípios por classes de tamanho da população.....	187
Tabela III.2	
Brasil - 2011. Percentual de municípios com Planos Diretores em relação ao total de municípios.....	187
Tabela III.3	
Avaliação de Planos Diretores: distribuição de municípios pesquisados por tamanho da população – 2008.....	191
Tabela III.4	
Avaliação de Planos Diretores: distribuição de municípios pesquisados por unidades da federação – Brasil 2008.....	192

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABC - Associação Brasileira de COHABS e Agentes Públicos de Habitação
ABCP - Associação Brasileira de Cimento Portland
ABEA - Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo
ABECIP - Associação Brasileira das Empresas de Crédito Imobiliário e Poupança
ABEL - Associação Brasileira das Empresas de Leasing
ABM - Associação Brasileira de Municípios
ABMH - Associação Brasileira dos Mutuários da Habitação
ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACF - Advocacy Coalition Framework – Estrutura de Coalizão de Defesa da Política Pública
ACREFI - Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento
ADEMI - Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário
ADEVAL - Associação das Empresas Distribuidoras de Valores
AFBNH - Associação dos Funcionários do BNH
ANAMACO - Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção
ANBID - Associação Nacional dos Bancos de Investimento
ANCOR - Associação Nacional das Corretoras de Valores, Câmbio e Mercadorias
ANDIMA - Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro
ANOREG - Associação dos Notários e Registradores do Brasil
ANPV - Associação Nacional dos Prefeitos e Vice-Prefeitos
APE - Associação de Poupança e Empréstimo
APQ - Assessoria de Pesquisa do BNH
ASBEA - Associação dos Escritórios de Arquitetura do Rio de Janeiro
ASSEMAE - Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
Bacen - Banco Central do Brasil
Baneb - Banco do Estado da Bahia
BEA - Budget Enforcement Act
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH - Banco Nacional de Habitação
CAIXA/CEF - Caixa Econômica Federal
CAU - Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil
CBIC - Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CC - Casa Civil
CCFGTS - Conselho Curador do FGTS
CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CDU - Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados
CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal do Governo do Estado de São Paulo
CGFNHIS - Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CGPAC - Conselho Gestor do PAC
CICA - Confederação Internacional das Associações de Construção
CME - Economias de Mercado Coordenado
CMN - Conselho Monetário Nacional
CMP - Central dos Movimentos Populares
CNF - Confederação Nacional das Instituições Financeiras
CNI - Confederação Nacional da Indústria

CNM - Confederação Nacional de Municípios
CNT - Confederação Nacional do Transporte
CNTT - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte
COHAB – Companhia de Habitação
COHRE - Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos Forçados
CONAM - Confederação Nacional das Associações de Moradores
ConCidades – Conselho Nacional das Cidades
CONFEA - Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo
CREDOC – Programa de Crédito Educativo
CRI - Certificado de Recebíveis Imobiliários
CTECH - Comitê Nacional de Desenvolvimento Tecnológico da Habitação
CVL - Secretaria Municipal da Casa Civil
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público
DMF - Dívida Mobiliária Federal
ECD - Estrutura, Conduta e Desempenho
Emgea - Empresa Gestora de Ativos
FA - Fórum de Advogados
FAFERJ - Federação das Associações das Favelas
FAMERJ - Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial
FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FASC - Fórum de Ação Social e Cidadania
FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalho
FCP – Fundação da Casa Popular
FCVS - Fundo de Compensação de Variações Salariais
FDS – Fundo de Desenvolvimento Social
FEA - Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas
FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos
Fed - Federal Reserve Bank
FENABAN - Federação Nacional dos Bancos
FENAE -Federação Nacional dos Economistas
FENEA - Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil
FGC - Fundo Garantidor de Créditos
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
Fiesp – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIIC - Federação Interamericana da Indústria da Construção
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FMI – Fundo Monetário Internacional
FMP - Fundos Mútuos de Privatização
FNA - Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas
FNE - Federação Nacional dos Engenheiros
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNP - Frente Nacional de Prefeitos
FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana
FNSDPTUT - Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Públicos de Transporte Urbano e Trânsito
FRENAVRU - Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana
Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Funasa - Fundação Nacional de Saúde –
GAT - Grupo de Assessoramento Técnico

GEPAC – Grupo Executivo do PAC
GEPS - Grupos Executivos de Política Setorial
GPPI - Grupo Permanente de Política Industrial
GTR/SFH - Grupo de Trabalho instituído para a reforma do Sistema Financeiro da Habitação
HBB – Habitar Brasil BID
HIS - Habitação de Interesse Social
HME - Hierarchical Market Economy (Economia de Mercado Hierarquizada)
IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil
IAPs - Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRACON - Instituto Brasileiro do Concreto
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias
INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IPP - Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
IR – Imposto de Renda
IRIB - Instituto de Registro Imobiliário do Brasil
ISO - International Organization for Standardization
ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
LME - Economias de Livre Mercado
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MBES - Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social
MCidades - Ministério das Cidades
MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano
MF – Ministério da Fazenda
MHU - Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MP – Medida Provisória
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas do Município
NEI - Nova Economia Institucional
NIE - New Institutional Economics
NME - Network Market Economy (Economia de Mercado em Rede).
NTN-C -Notas do Tesouro Nacional série C
OAC - Organismos de Avaliação da Conformidade
OGU – Orçamento Geral da União
OIE - Original Institutional Economics
ONG – Organização Não-Governamental
P&D - Pesquisa e Desenvolvimento
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAC UAP ou PAC Favelas – Programa de Urbanização de Assentamentos Precários
PAG -Plano de Ação Governamental
PAIH - Plano de Ação Imediata para a Habitação
PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PBQP - Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade
PBQP-H - Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat
PCS – Programa Crédito Solidário
PES/CP - Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional
PGM - Procuradoria Geral do Município
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
PlanHab – Plano Nacional de Habitação
PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PNH – Política Nacional de Habitação
PNUD – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
Pólis - Instituto Pólis
PPA – Plano Plurianual
PPI – Projeto Prioritário de Investimento
PRÓ-COMUNIDADE - Programa de Melhoramentos Comunitários
ProUni – Programa Universidade para Todos
PROEF - Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais
PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROES - Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
PRONATEC - Programa Nacional de Assistência Técnica e Capacitação de Recursos Humanos para as COHAB e Órgãos Assemelhados
PSH – Programa de Subsídio Habitacional
RDC - Regime Diferenciado de Contratações
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCI – Sociedade de Crédito Imobiliário
SEAC - Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SEAERJ - Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos do Estado do Rio de Janeiro
Seconcis - Fórum das Unidades Estaduais do Serviço Social da Indústria da Construção Civil
SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e Condomínios
SEDES - Secretaria Especial de Desenvolvimento Solidário
SEDU - Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SELIC - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia para títulos federais
SeMob - Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana
SENGE - Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro
SEPURB - Secretaria de Política Urbana da Presidência da República
SETUR - Secretaria Especial de Turismo
SFH – Sistema Financeiro da Habitação
SFI – Sistema Financeiro Imobiliário
SIAC - Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras
SIMAC - Sistema de Qualificação de Materiais, Componentes e Sistemas Construtivos
SINAT - Sistema Nacional de Avaliação Técnica
SINDUSCON - Sindicato da Indústria da Construção Civil
SMAC - Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social
SMC - Secretaria Municipal de Cultura
SMF - Secretaria Municipal de Fazenda
SNAPU - Secretaria Nacional de Programas Urbanos
SNH – Sistema Nacional de Habitação
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNSA - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
SSIP - Sistemas Sociais de Inovação e Produção
Suas – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
UPF - Unidade Padrão de Financiamento
UNMP - União Nacional por Moradia Popular
URP - Unidade de Referência de Preços
VoCs -Variedades de Capitalismo
ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

A.. Introdução.....	16
A.1. A Motivação para a Exploração da Mudança da Política de Habitação.....	19
A.2. Objetivo da Tese.....	20
A.3. Objeto de Análise da Tese.....	22
A.4. A Relevância do Projeto (Justificativa).....	22
A.5. Hipóteses.....	25
A.6. Metodologia.....	26
A.7. Enquadramento Conceitual da Literatura Específica Sobre a Política Habitacional.....	31
A.7.1. O Institucionalismo e suas Vertentes.....	34
A.8. Etapas da Pesquisa.....	40
A.9. A Organização da Tese.....	41
Capítulo I - Abordagens Institucionalistas Aplicáveis à Análise da Mudança Institucional e Organizacional das Políticas Públicas: Variedades de Capitalismo, Sistemas Sociais de Inovação e Produção, e Estrutura de Coalizão de Defesa.....	42
I.1. Introdução.....	42
I.1.1. Enquadramento do Conceito de Política Pública sob a Ótica Institucionalista.....	42
I.1.2. O conceito de política pública.....	42
I.1.3. A categoria de política pública em que se insere a política habitacional.....	43
I.1.4. O Perfil Multidimensional da Política Pública de Habitação.....	47
I.1.5. O Conceito de Subsistema da Política.....	48
I.2. A Abordagem de Variedades de Capitalismo.....	50
I.2.1. Variedades de Capitalismo (VoCs), Sistemas Sociais de Inovação e Produção (SSIP), Estrutura de Coalizão de Defesa (ACF), Convenções e Estruturas de Governança.....	56
I.2.1.1. Variedades de Capitalismo (VoCs) e Sistemas Sociais de Inovação e Produção (SSIP).....	56
I.2.1.2. Variedades de Capitalismo (VoCs) e Estrutura de Coalizão de Defesa (ACF).....	60
I.2.1.3. Variedades de Capitalismo e o Conceito de Convenções.....	61
I.2.1.4. Variedades de Capitalismo e Estruturas de Governança.....	64
I.2.2. Adaptações do modelo de VoCs para a Análise da Mudança Institucional e Organizacional das Políticas Públicas dos Países Emergentes.....	68
I.2.2.1. Estudos Empíricos da Abordagem de VoCs aos Países Emergentes. A Introdução das Relações Burocráticas Público-Privadas.....	70
I.2.2.2. Abordagem de VoCs Adaptada ao Caso Brasileiro.....	72
I.3. Síntese do Capítulo I.....	75

Capítulo II - A Política Habitacional Sob o Enfoque Institucionalista de Variedades de Capitalismo.....	77
II.1. Introdução	77
II.1.1. O Continuum “Faire-Laissez Faire” da Política Habitacional no Brasil.....	84
II.1.2. A Reprodução da Estrutura do Planejamento Governamental no Desenho da Política Habitacional nos períodos 1964 -1986, 1986 – 2003 e 2003-2012.....	85
II.1.2.1. O Período 1964 – 1986.....	85
II.1.2.1.1. O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) - (1964-1967).....	88
II.1.2.1.2. O Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970).....	91
II.1.2.1.3. O 1º Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974).....	93
II.1.2.1.4. O 2º Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).....	95
II.1.2.1.5. O 3º Plano Nacional de Desenvolvimento - III PND (1980 - 1985).....	97
II.1.2.2. O Período 1986 – 2002.....	100
II.1.2.2.1. I PND da Nova República (1986-1989).....	102
II.1.2.2.2. O Plano de Ação Governamental (1987-1991).....	104
II.1.2.2.3. O Governo Fernando Henrique Cardoso- (1995-1998 e 1999-2002).....	109
II.1.2.2.4. Regulação e Inovação nos Setores Financeiro e da Construção Civil.....	113
II.1.2.2.4.1. Regulação e Inovação no Setor Financeiro.....	113
II.1.2.2.4.2. Regulação e Inovação no Setor da Construção Civil.....	118
II.1.2.2.4.2.1. O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H).....	119
II.1.2.2.4.2.2. Os Atores do PBQP-H.....	121
II.1.2.2.4.2.2.1. A CAIXA como Agente do PBQP-H.....	122
II.1.2.3. O Governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010).....	125
II.1.2.3.1 O Período 2003-2006.....	125
II.1.2.3.2. O Período 2007 – 2010.....	128
II.1.2.3.2.1. O PAC 1.....	128
II.1.2.3.2.2. O PAC 2.....	132
II.2. Conclusão do Capítulo II.....	132
Capítulo III - A Política Habitacional no Brasil sob o Enfoque Institucionalista da Estrutura de Coalizão de Defesa.....	139
III.1. Introdução.....	139
III.2. Os Níveis de Abordagem Macro, Meso e Micro da Política Habitacional.....	143
III.2.1. A Abordagem da ACF no Plano Macro.....	143
III.2.2. A Abordagem da ACF no Plano Meso.....	143
III.2.3. A Abordagem da ACF no Plano Micro.....	144
III.2.3. A Ação dos <i>Stakeholders</i> no Nível Federal.....	145
III.2.3.1. Os Movimentos Populares.....	147
III.2.3.2. O Segmento Financeiro - o SBPE, o SFI e o SFH.....	150
III.2.3.2.1. As Articulações do Segmento Financeiro na Formulação da Política Habitacional.....	151
III.2.3.2.2. A Confederação Nacional das Instituições Financeiras - CNF.....	153
III.2.3.2.3. A Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança – ABECIP.....	155
III.2.3.3. O Segmento da Construção Civil – A Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC.....	158

III.2.3.3.1. O Poder de Lobby da CBIC.....	161
III.2.4. A Arena de Negociação e Adaptação das Formulações de Política Habitacional de Nível Local ao Nível federal: A Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados (CDU) e o Conselho das Cidades (ConCidades).....	163
III.2.5. A Arena Federal da Política Habitacional – O Relacionamento entre a CDU e o ConCidades no âmbito da formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.....	165
III.2.6. A Estrutura do Ministério das Cidades (MCidades).....	165
III.2.7. O Papel da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados na Democratização do Processo de Formulação da Política Habitacional.....	169
III.2.8. Estrutura de Representação dos <i>Stakeholders</i> na CDU.....	171
III.2.9. A Institucionalização da Participação Social na Política de Habitação.....	175
III.2.10. O Aperfeiçoamento do Processo de Institucionalização da Política.....	177
III.2.11. O Plano Diretor Como Referencial de Análise Meso e Canal de Transmissão da Mudança na Política Habitacional (do Meso para o Macro).....	180
III.2.11.1. Justificativa da Escolha do Plano Diretor como Referencial de Análise Meso.....	181
III.2.11.2. Os Movimentos Locais e o Plano Diretor.....	185
III.2.11.3. A Pesquisa dos Planos Diretores.....	188
III.2.11.4. Principais Resultados da Pesquisa dos Planos Diretores (Relacionados à Política Habitacional).....	190
III.2.11.5. O Canal de Transmissão do Nível Meso para o Macro da Política Habitacional.....	194
III.3. Conclusão do Capítulo III.....	198
Considerações Finais.....	201
Referências.....	213
Anexos.....	232

If our dependent variable is policy, but policy change has no real effect on the institutions that structure authoritative decisions about resource allocation in the political economy – such as how firms are actually run – then what is the interest in studying that?

Pepper Culpepper
(2007:796)

A. Introdução

O processo de migração do campo para as cidades, volatilizado pelas elevadas taxas de crescimento demográfico a partir dos anos 1960 (2,99%; 2,89% e 2,48%, nas décadas de 1960, 1970 e 1980, respectivamente) fez com que cerca de 80% dos brasileiros vivam atualmente nos espaços metropolitanos (IBGE, 2015).

As cidades, em especial as capitais dos estados, se desenvolveram expandindo seus limites para as periferias, com a construção de grandes conjuntos habitacionais afastados do centro e de loteamentos clandestinos e a ocupação de favelas entremeada nas áreas livres do tecido da cidade legal, onde proliferou a autoconstrução.

Para reduzir a escassez relativa de moradias a solução encontrada foi o aumento do estoque de habitações, acompanhado de esquemas de financiamento subsidiado da produção e aquisição das moradias e investimentos na expansão da rede de distribuição de água, sem a devida preocupação com os aspectos referentes à regularização fundiária e à oferta de serviços e de equipamentos sociais e urbanos.

Tal processo fomentou a especulação imobiliária, uma vez que a expansão periférica demandava a ampliação da infraestrutura física e de serviços, sendo os investimentos públicos internalizados pelo capital imobiliário por meio da valorização das áreas situadas nos espaços intermediários.

O esforço concentrado da política habitacional nos moldes acima descritos entrou em colapso com a crise fiscal que ocorre a partir do final dos anos 1970.

A Constituição Federal de 1988 fortaleceu o papel do Município, estabelecendo a sua competência de promover o ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do

uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, o que permite a apropriação de elementos das políticas públicas – saúde, ensino, assistência social, por exemplo, - na organização socioespacial da cidade.

A mudança de postura no enfrentamento das questões da habitação foi sustentada pela capitalização do aprendizado que se desenvolveu durante a busca contínua de soluções para outros problemas crônicos tais como a crise fiscal do Estado, o controle da inflação e a adoção de estruturas de participação e coordenação e de espaços de negociação e concertação, que passam a incorporar os novos *stakeholders* na formulação e execução das políticas públicas.

O desenvolvimento urbano, tema transversal inerente às ações do Ministério das Cidades, tem no Plano Diretor o importante papel de integrador e articulador das políticas setoriais de mobilidade urbana, saneamento e habitação. Após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, o Plano Diretor se converte em exigência para todos os municípios com mais de 20.000 habitantes ou que integrem aglomerações urbanas e regiões metropolitanas. O Plano Diretor possui, além do caráter técnico, funções de instrumento político de pactuação de acordos e alianças em relação à apropriação dos direitos ao espaço urbano, pois seu projeto de lei segue tramitação de votação sujeita à realização de audiências públicas contando com a participação dos diversos *stakeholders* da política urbana.

O Banco Nacional da Habitação (BNH) foi instituído em 1964 com a finalidade de “orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), para promover a construção e a aquisição de casa própria, especialmente pelas classes de menor renda”¹.

Até 1986, o BNH, na condição de agente central do Sistema Financeiro de Habitação, desempenhava as funções de coordenação das transações entre os demais agentes. Na realidade, este agente não desempenhava a função de uma “simples coordenação”. Suas funções incluíam as normas básicas que regulavam as relações entre os demais agentes, a distribuição dos benefícios, prevista ou não em contrato, e o arcabouço legal e institucional responsável pela observância das regras de convivência e dos contratos firmados, além dos incentivos e sanções a serem impostas aos agentes descumpridores dos acordos.

¹ Art. 1º Lei Nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. [Http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm)

De fato, o BNH cumpria as funções de órgão normativo, fiscalizador e de assistência financeira de liquidez das entidades de crédito imobiliário, órgão normativo e administrador do FGTS, banco financiador dos investimentos de habitação popular e saneamento básico, estipulante de seguro habitacional e refinanciador de hipotecas privadas.

O restabelecimento das eleições diretas para todos os níveis de governo, bem como a descentralização fiscal e a definição dos municípios como entes federativos autônomos na Constituição de 1988 modificaram a natureza das relações intergovernamentais e, por extensão, tiveram impacto sobre o processo de redefinição de competências na área social, passando a exigir a criação e a transformação de instituições, necessárias para o aumento da capacidade de tornar efetivas as decisões do governo.

No Brasil pós 1988 os governos locais passam a ser “de fato” politicamente soberanos e aderem à descentralização. A introdução de esquemas descentralizados na implementação da política habitacional visava a busca de maior eficiência, especialmente no tocante à possibilidade da melhor definição das necessidades locais. Em contrapartida, a descentralização criou problemas associados aos aspectos organizacionais e institucionais, uma vez que passou a ensejar o maior envolvimento dos vários atores públicos e privados participantes dos processos de definição da política, com interesses individuais diversos, propiciando o aparecimento de conflitos e, por consequência, conforme citado, demandando arranjos voltados para a coordenação e a cooperação entre os agentes.

A abertura à maior participação de um conjunto variado de novos atores na definição da política (incentivos) cria a necessidade de novos mecanismos de controle, de coordenação e de governança, o que requer a formulação de novas regras (constrangimentos) a fim de calibrar o nível de participação capaz de produzir melhores resultados em relação à conformação anterior.

Durante o processo de mudança da política, novas interdependências surgem, outras se fortalecem e outras tendem a desaparecer, pois existe a tendência da alteração no comportamento dos *stakeholders*. Dentre as adequações necessárias figura a criação de novos espaços de negociação e concertação acolhendo os novos agentes que interagem no processo de formulação, execução e avaliação da política².

² Nesta tese serão analisados os diversos espaços de negociação introduzidos durante o processo de mudança da política.

É de senso comum perguntar se a política habitacional deve ser entendida como instrumento técnico destinado ao atendimento da demanda de habitações, segundo seus diferentes perfis de renda, e do barateamento dos custos de construção e de infraestrutura. É possível, entretanto, que as respostas estejam associadas à necessidade do fortalecimento dos mecanismos de coordenação, de integração e controle governamental capazes de melhorar a qualidade da política pública setorialmente definida de forma centralizada e implementada de forma descentralizada. Tal argumento vai ao encontro da justificativa de estruturação do Ministério das Cidades (MCidades) baseada na perspectiva de transversalidade e da descentralização das suas ações.

Ou seja, esta tese amplia o foco de análise para além das perguntas historicamente feitas em relação à política habitacional. Possivelmente, as lentes através das quais a questão habitacional esteja sendo vista não permitam esclarecer outros aspectos associados a uma política executada de forma descentralizada, com os agentes públicos e privados agindo de acordo com uma lógica derivada de regras e normas específicas e culturalmente definidas. A abordagem institucional a ser empregada permite um diálogo que absorve os elementos explicativos de outras abordagens.

A adoção da descentralização da política pública de habitação encontrou na Caixa Econômica Federal (CAIXA) o agente operacional adequado, uma vez que já operava de forma descentralizada e apresentava extensa capilaridade para o cumprimento de suas funções - empréstimos bancários, financiamentos hipotecários, penhor e loterias, dentre outros serviços (ARRETCHE, 1996)³.

Esta capitalização social permitiu à Caixa criar uma firma-espelho voltada para o atendimento do segmento de média e alta renda, além de conservar alguns de seus monopólios (penhor e o Programa de Crédito Educativo – CREDUC⁴, por exemplo) em um mercado de competição extremamente acirrada. Introduz-se um novo arcabouço institucional e uma nova organização responsável pela implementação da política habitacional.

O contexto de mudança das instituições experimentado durante o período de transição do regime militar para a democracia exigia a rápida adaptação das organizações, fato que pode

³ Dos 5.565 municípios brasileiros, 1.560 possuem agência da CAIXA. Dos 27 estados, todos possuem agências nas respectivas capitais (BACEN/DESIG/DIACI, 2014).

⁴ Em agosto de 2010, o Banco do Brasil passou também a realizar operações de crédito educativo.

explicar um dos motivos da extinção do BNH, cuja burocracia não foi capaz de operar de maneira exitosa a sobrevivência da agência estatal. No modelo BNH os “aneis burocráticos” refletiam os canais de negociação e influência entre a burocracia pública e o empresariado, carente, entretanto, de experiência na negociação política sobre espaços de poder (sobre o conceito de aneis burocráticos, ver I.2.2.1.)⁵.

Ao buscar apontar as diferenças e similaridades observadas na política habitacional com a mudança da forma de sua organização, a presente pesquisa pode indicar até que ponto o exercício da execução da política habitacional de forma descentralizada é capaz de fortalecer e aprimorar as relações entre o governo central e os agentes públicos e privados locais com vistas à melhoria da formulação e execução da política pública (ver a relação entre Planos Diretores e política habitacional em III.2.2.).

A.1. A Motivação para Investigar a Mudança na Política de Habitação no Brasil

A aceleração do processo de descentralização na implementação das políticas públicas, a partir de meados dos anos 1980, apresenta duas facetas distintas, porém complementares. De um lado funcionou como meio de democratizar e de possibilitar a melhoria na execução das políticas governamentais e, de outro, de atender aos objetivos de atenuar os problemas associados à situação fiscal e financeira do Tesouro Nacional.

Conforme GARCIA (1995: 6).

“Descentralizar passa ser um imperativo para atenuar a situação fiscal e financeira de uma União falida, que deve fazer frente a pesados encargos das dívidas interna e externa, e para reduzir o tamanho do governo central, caminhando em direção a um Estado mínimo”

Nesse contexto ocorre a intensificação dos conflitos dentro do modelo federal, em razão da necessidade de compatibilizar a descentralização com a política de estabilização. Como consequência da busca da estabilização tem-se a queda da arrecadação e o aumento do estoque da dívida interna do governo central. Estados e municípios, estes últimos principalmente,

⁵ O comentário do entrevistado Hélio Araújo de Souza, ao tratar da extinção do BNH, levanta a questão quanto ao perfil técnico e pouco político do seu último presidente, que representa o padrão comportamental de seus membros: “A Caixa Econômica, organização financeira voltada para o financiamento habitacional de mercado e social, estava demasiadamente alavancada nos dois segmentos e, portanto, falida, inclusive perante o BNH, enquanto que o BNH, organização gestora do FGTS e banco central do SFH, se apresentava solvável dispondo dos recursos do FGTS em seu balanço. Entre manter o BNH e o salvamento da Caixa, optou-se pela extinção do primeiro. ..A ascensão de quadros eminentemente técnicos à diretoria do BNH, em um ambiente de alta tensão política como o observado na transição para um modelo menos centralizado e mais vulnerável às injunções de caráter partidário, pode ter contribuído em parte para a extinção do BNH”.

foram os que arcaram com o ônus da estabilização econômica, via redução do gasto (KLINK, 2000:92).

No plano organizacional, o fortalecimento do processo de descentralização da política habitacional, que teve início após a extinção do BNH em 1986, consolida-se em 2003, com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades.

No plano institucional promove-se a adequação das regras de rotinas e procedimentos incorporados à política, tais como a observância dos princípios de *accountability*, a introdução de processos decisórios mais democráticos, a maior interação dos esquemas de governança com os processos de entrega dos serviços aos cidadãos (*street level*) e a representatividade dos agentes interessados no fortalecimento da política, cujos efeitos foram sentidos na composição da estrutura das relações da burocracia estatal com os demais *stakeholders* e no reforço da pluralidade dos laços institucionais, conjugada à sua efetiva participação na concepção e/ou execução (ver referência às abordagens de *accountability* em II.1.2.2 e em III.1.)

Tomando o quadro de descentralização e de busca pela estabilização acima como pano de fundo da discussão levada a termo nesta tese, as perguntas de pesquisa são: 1) se houve mudança de ordem institucional na política; 2) em que consistiu a mudança e 3) como se deu a mudança. Na realidade estas perguntas servem como provocação, ou referências de análise, para se investigar se houve mudança substantiva nos processos de cooperação e conflito e na composição e peso dos distintos *stakeholders* da política, e como estes coletivamente corroboram e rejeitam normas, crenças e comportamentos, retificando e ratificando o rumo da política habitacional, entendida como o conjunto de ações de política que produzem efeitos no tempo. Os sintomas de mudança na política também podem ser sentidos quando percebemos seus laços de complementaridade e de convergência em relação às demais políticas públicas – no caso desta tese, sua inserção no rol das políticas urbanas. O aumento da complexidade para o entendimento da mudança deriva da entrada de novos *stakeholders*, e o que faz mudar as posições na arena da política e as regras de relacionamento entre eles, demandando novas formas de governança – coordenação, controle e arranjos institucionais.

No campo das pesquisas das Instituições, o esforço de inovação inserido nos programas governamentais, em especial as ações destinadas a ensejar a participação efetiva da sociedade na formulação e controle das políticas setoriais, requer o acúmulo constante de conhecimento sobre sua concepção e execução (ARRETCHE, 2003). Este acúmulo de conhecimento

demanda esforços de sistematização e de reflexão sobre os problemas manifestados em cada política pública e sobre as tentativas de solução levadas a termo, o que justifica o título desta tese e os esforços nela empreendidos. A mudança na qualidade dos atributos requeridos dos *stakeholders* – em especial o conhecimento técnico do tema habitação e do processo da política – é também indicador de mudança na política.

A.2. Objetivo da Tese

A tese busca demonstrar, com base na mudança da arquitetura organizacional do modelo “BNH” – centralizado - para o modelo “Ministério das Cidades” – descentralizado, que se alteram as relações da burocracia estatal com os demais *stakeholders* e a forma de organização da política pública da habitação.

Como naturais consequências derivadas do esquema descentralizado e pulverizado da sua execução ocorrem mudanças nas relações entre os agentes, em especial as relações de âmbito local e que envolvem a participação de um conjunto de atores: “instituições financeiras”, “construtoras”, “indústrias e fornecedores de materiais de construção”, “escritórios de projetos”, “associações comunitárias”, e “membros do legislativo”, dentre outros atores.

Alguns desses atores permaneceram ausentes ou em plano secundário durante a fase em que a política era concebida de forma centralizada e executada pelos agentes públicos e privados pertencentes às alianças denominadas – alternativamente - “aneis burocráticos” (CARDOSO, 1975); “aneis burocráticos-empresariais” (DREIFUSS, 1981 APUD BEZERRA DE MELO e HOEVELER, 2014:17); “regime burocrático autoritário” (O’DONNELL, 1990), “modelo tecnoburocrático-capitalista” (BRESSER PEREIRA, 1977) ou “tríplice aliança” (EVANS, 1980)⁶.

Cabe ressaltar que no cenário imediatamente após a extinção do BNH subsistiu a estruturação prevalecente durante a fase da política habitacional concebida nos moldes centralizados, pois

⁶ Cardoso define a expressão “aneis burocráticos” como estruturas informais de representação de interesses que reúnem representantes da grande empresa privada e setores importantes da burocracia do Estado (empresas estatais, ministérios, divisões e departamentos, grupos executivos, conselhos burocráticos, comissões governamentais e parcelas do aparelho militar, inclusive) em uma *aliança transitória* em torno de uma *questão específica* (e que pode ser *política* ou *econômica*), garantindo assim, através de um intenso processo de *barganha e negociação*, a presença das frações dominantes no processo decisório” (CARDOSO, 1975:182-184).

sem um legado institucional prévio, iniciativas amplas nessa política teriam suas possibilidades de êxito reduzidas.

A convivência dos dois modelos – centralizado e descentralizado - demanda a existência de novos mecanismos de controle, acompanhamento e coordenação entre os órgãos vinculados ao Ministério das Cidades (MCidades), da Caixa Econômica (CAIXA) e demais agentes responsáveis tanto pela produção das moradias quanto pela oferta de serviços associados à implantação de projetos habitacionais, ao longo do processo de planejamento e implementação da política.

Outra característica é representada pela introdução de um novo tipo de relação, envolvendo o beneficiário final da moradia e o agente financeiro privado. Este modelo se diferencia dos modelos pregressos nos quais os agentes financeiros desempenhavam o papel de repassadores dos recursos aos chamados “agentes promotores”, estes sim especializados na prestação dos serviços de cadastramento, análise socioeconômica dos mutuários, assistência social, administração dos condomínios, dos equipamentos comunitários, etc..

A.3. Objeto de Análise da Tese

A fim de buscar atingir o objetivo proposto, a tese tem como objeto de análise dois modelos de organização e seus respectivos modos de governança (o BNH, centralizado, e o Ministério das Cidades, descentralizado), situando-os no contexto institucional vigente em cada um dos dois momentos da economia política brasileira (o primeiro com ênfase preponderante do papel do Estado vis à vis o modelo de cooperação entre o Estado, o mercado e a sociedade que passa a ser adotado a partir de meados dos anos 1980).

A.4. A Relevância do Projeto (Justificativa)

Historicamente, a política pública de habitação busca combater prioritariamente o déficit habitacional quantitativo, situação essa que afeta 70% das famílias brasileiras com renda mensal até três Salários Mínimos nas áreas não metropolitanas e 64% nas regiões metropolitanas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013:40).

Por conseguinte, as iniciativas governamentais direcionadas à redução do déficit estimulam, além da produção de moradias de interesse social, a mobilização dos investimentos públicos para o desenvolvimento dos setores da construção civil. O pacote habitacional lançado em 2009 pelo Governo Federal, “Minha Casa, Minha Vida”, por exemplo, tem o objetivo de reduzir em 14% o déficit habitacional, estimado em 7,2 milhões de moradias. A regularização fundiária, regras do uso do solo urbano nos grandes centros urbanos, infraestrutura e políticas de transformação das favelas em bairros são medidas essenciais nesse processo. Observa-se de forma pontual, porém, que aspectos de ordem econômica, ambiental e social carecem de coordenação entre os órgãos locais, estaduais e federais na execução de projetos, com pouca ênfase na integração dos elementos orientadores da sustentabilidade.

O cenário de desenvolvimento atual exige um aprofundamento nas discussões sobre os impactos da ocupação urbana nas condições de vida das populações e na concepção do planejamento urbano das cidades. É nesse contexto que se evidencia a importância do tema proposto nesta tese.

A abordagem da sustentabilidade integrada à Habitação é de significativa relevância perante o desafio de contribuir para a formulação e implementação de uma política diversa das que buscam soluções visando a mitigação pontual dos problemas, que reconheça o processo da política pública como elemento que se desenvolve de forma cumulativa, com efeitos estruturais no médio e longo prazo.

Com relação à política habitacional, a Constituição Federal, nos termos do artigo 23, inciso IX, a União, Estados e Municípios devem promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Compete aos Municípios, com base no art. 30, incisos I, II e VIII, promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano. O Município, com base no artigo 182 da CF, é o principal ente federativo responsável pela promoção da política urbana, de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

No Brasil, pela Constituição, cabe ao Município regular o uso e a ocupação do solo, mediante o emprego dos instrumentos de planejamento (plano diretor; parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental e gestão orçamentária participativa, além dos Estudos Prévios de Impacto Ambiental e de Impacto de Vizinhança); tributários e financeiros,

dentre os quais se encontra o “IPTU progressivo no tempo”; e jurídicos e políticos, dentre os quais a desapropriação, a instituição de zonas especiais de interesse social, a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória, a usucapião especial de imóvel urbano e a regularização fundiária. (BRASIL, 2014). Recai, portanto, sobre o Município, de forma legal e, principalmente, em função da sua natural aproximação com estas questões, a responsabilidade da tentativa de solução de tais problemas.

O enfrentamento dos problemas decorrentes das possíveis disparidades naturais de renda, tamanho da população e necessidades específicas entre as cidades brasileiras passa a se dar através de uma abordagem de caráter sistêmico, transversal e verticalizado voltada para a busca de soluções dos problemas urbanos, aí inseridas as questões de atendimento à demanda e às necessidades de habitação. A estruturação das ações se dá por meio da formulação, acompanhamento, controle, coordenação e planejamento da política habitacional sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Habitação, da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana.

A Caixa Econômica Federal, agente operacional atuando em quase todos os municípios no território nacional, é um dos parceiros responsáveis pela execução do Plano Habitacional do Ministério das Cidades. A Caixa Econômica Federal funciona como o braço financeiro e organizador dos potenciais mutuários e, em cooperação, principalmente com os municípios, elabora os cadastros sociais, concede os financiamentos para a construção residencial e de infraestrutura, comercializa as habitações e efetua a cobrança das prestações.

A descentralização das políticas públicas trouxe à tona a recuperação da reflexão sobre a importância do papel do Estado como facilitador do processo de desenvolvimento econômico, político e social, que emerge a partir do final dos anos 1980 e ganha força durante os anos 1990 e, principalmente, durante o período que antecede a crise de 2008.


Este protagonismo, entretanto, não reedita a ideia de Estado do Bem-Estar Social, mas põe em relevo a função do Estado Desenvolvimentista, regulador e implementador de políticas capazes de funcionar como redutoras das falhas de mercado e de coordenador das ações dos agentes privados e da sociedade, envolvendo a formação de arranjos institucionais capazes de

alinhar incentivos coletivos e privados; eficiência e equidade social; e sustentabilidade socioambiental e crescimento econômico.

Em “Constructing the 21st Century Developmental State: Potentialities and Pitfalls” de 2010, Peter Evans traça um paralelo entre o papel e as relações do Estado com o mercado e com a sociedade durante o século XX, e a transformação que necessariamente deve ocorrer ao longo do século XXI a fim de que o Estado protagonize o papel de um verdadeiro Estado Desenvolvimentista.

O quadro sinótico (Quadro A.1.) a seguir objetiva evidenciar as mudanças assinaladas por Evans.

Quadro A.1.
Construindo o Estado Democrático Desenvolvimentista do Século XXI

De um século XX no qual prevalecia		Para um século XXI no qual prevaleçam
Informação estruturada e relações estado-mercado		Informação e relacionamento com uma miríade de parceiros sociais e interlocutores de todas as classes
Avaliação de projetos baseada na taxa de retorno dos investimentos ou na projeção da fatia de mercado		Avaliação de projetos baseada no grau de convergência entre os resultados obtidos e as preferências coletivas das comunidades beneficiárias dos projetos (a relevância da informação fidedigna das prioridades coletivas no nível das comunidades)
Prioridades dos projetos apontadas pelos tecnoburocratas		Prioridades dos projetos apontadas pelos conselhos deliberativos democraticamente eleitos
Sociedade como um beneficiário passivo dos serviços		Sociedade como co-produtora dos serviços que representem aumento das capacidades (educação, saúde, habitação, etc) são naturalmente construídos por seus beneficiários, pro meio da interação dos fornecedores com os clientes
Interação do Estado com as elites industriais originou uma classe potencialmente mais coerente do ponto de vista coletivo		Interação do Estado com uma parcela maior e mais variada da sociedade de forma a permitir que as comunidades formulem metas coerentes de maneira compartilhada, cuja implementação concreta possa vir a ser co-produzida pelas organizações públicas e pelas comunidades.

Elaboração própria, a partir de Evans (2010).

A.5. Hipóteses

As hipóteses consideradas nesta tese denotam a preocupação com a análise da política habitacional no Brasil baseada na abordagem das Instituições e Organizações e, como tal, procuram proporcionar ligação clara com o conjunto de conhecimentos deste corpo teórico.

Hipótese 1:

No plano institucional ocorre a alteração na distribuição dos pesos na equação de forças dos *stakeholders* com o fortalecimento das relações entre os movimentos sociais e a burocracia estatal, e a conseqüente reformulação do processo de elaboração e implementação da política pública da habitação, caracterizado pelo reforço da pluralidade dos laços institucionais.

Hipótese 2:

No plano organizacional o modelo descentralizado (“MCidades”) torna-se mais adequado do que o modelo centralizado (“BNH”), pois oferece melhores condições de ajuste às regras, rotinas e procedimentos que passam a ser incorporados à política segundo as mudanças institucionais observadas a partir de meados dos anos 1980, ressaltando-se, porém, a sobrevivência de aspectos do “modelo BNH”.ao longo do histórico da política⁷.

A.6. Metodologia

Esta tese procura explicar a mudança institucional a partir da visão de diferentes correntes teóricas e conceituais pertencentes à escola institucionalista – Variedades de Capitalismo; Sistemas Sociais de Inovação e Produção e Abordagem da Coalizão de Defesa, explicitando as relações entre os diversos *stakeholders* da política. A análise da política habitacional é abordada de forma alternativa à historicamente adotada nos estudos que se utilizam de abordagens parciais e de recortes setoriais que enfatizam as seguintes questões⁸:

⁷ O conceito de modelo corporifica a ideia de Convenção, um conjunto de crenças adquiridas e compartilhadas, de caráter heurístico (Erber, 2004:40), adotado pelos *stakeholders* que gravitam em torno da política pública e que se destina ao enfrentamento de problemas de formulação e execução sob condições de incerteza. Muito embora, de maneira geral, convenções resultem de formas de ação sem um regulamento formal, nesta pesquisa as duas organizações – BNH e MCidades - simbolizam e, como tal, se confundem com a estrutura institucional à que se referem. Para Chang e Evans (2000, apud CASTRO, 2004:449) as instituições encarnam em certas organizações que possuem sólidas estruturas de governança, “com regras formais e capacidade de impor sanções coercitivas, como o governo ou as empresas”. Assim, mudanças nas estruturas institucionais recorporificam as arquiteturas organizacionais. Daí atribuir-se ao BNH e à CAIXA a figura de “proprietárias” da política habitacional.

⁸ Ver mais adiante a seção “Enquadramento Conceitual da Literatura Específica Sobre a Política Habitacional”

- a. variáveis de caráter macroeconômico – que incluem os aspectos monetários e fiscais e a vinculação à política de crescimento de emprego e renda;
- b. análises do marco legal - associadas aos contratos de financiamento entre agentes financeiros e mutuários;
- c. capacidade dos agentes públicos no trato das questões de cunho microeconômico, abrangendo os custos de construção, de aquisição de terrenos, de infraestrutura e a disponibilidade de recursos para o financiamento da produção e da aquisição das moradias;
- d. análises baseadas no conceito de equidade, via a alocação de subsídios aos beneficiários cuja capacidade de pagamento seja inferior ao custo da provisão da moradia.

Esta tese concentra seus esforços no estudo do conjunto de agentes que, numa coalizão de interesses, defendem as ideias e opções específicas na condução da política pública da habitação.

A partir da mudança na arquitetura organizacional da política habitacional buscar-se-á saber se o modelo de funcionamento dos agentes, a estrutura de governança, os incentivos à cooperação, a inclusão de novos atores na definição, na implementação dos projetos e na regulamentação das normas a serem observadas por todos os envolvidos na política, apresentam mudanças tais que permitam modificar a estrutura de poder e reduzir os custos de transação no que respeita ao enfrentamento das dificuldades impostas pelas questões habitacionais.

O objetivo da tese é alcançado focalizando-se a política habitacional no âmbito das relações entre o Estado, o mercado e a sociedade no contexto dos subsistemas que compõem a política. Um subsistema representa a coalizão informal de indivíduos que defendem a existência de uma política pública formalmente estruturada, e manifestam proposições em relação ao tratamento inadequado que o poder público confere a determinadas questões – tal como a habitação considerada informal, ilegal ou “não conforme” (THURBER, 1996:82).

O conceito de subsistema difere do conceito de subsetor da política. Este último, no caso da política habitacional, por exemplo, se refere a cada grupo de interesse organizado,

representado por associações de construtores, produtores de materiais de construção, proprietários de terras, órgãos de classe, políticos, concessionárias de serviços públicos, sindicatos de trabalhadores, dentre outros. Todos esses grupos, de forma concertada ou não, também defendem a existência da política, mas colocam ênfase em influenciar os processos de compras públicas, de buscar mecanismos de controle sobre a alocação e execução do gasto público, em participar dos investimentos em infraestrutura financiados pelo poder público, ou, de maneira sintética, influir na organização do setor produtivo ligado à política pública.

Os subsistemas da política pública da habitação serão reproduzidos em três níveis de análise: macro, meso e micro, conforme resumido a seguir:

No plano macro, as relações entre Estado, mercado e as políticas públicas serão lidas a partir das diversas formas de capitalismo, que variam desde a pura e simples orientação do mercado, passando pelas formas solidárias e pela intervenção do Estado, podendo assumir formas híbridas baseadas na negociação entre a sociedade civil e o Estado, sempre tornando explícitos os agentes públicos e privados que defendem os interesses do setor que representam.

No plano macro aborda-se a formulação da política como gestada entre especialistas e agentes vinculados aos macro-setores financeiro, da indústria de materiais de construção e de grandes empreiteiras e da burocracia federal responsável pela política macroeconômica (Ministério da Fazenda), pelas políticas sociais (Ministério das Cidades, Ministério da Saúde, etc.) e pela sua compatibilização (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), tomadas em seu conjunto, com vistas à elaboração de planos nacionais capazes de ensejar a obtenção de indicadores financeiros, econômicos e sociais possíveis de serem atingidos, dadas as restrições do sistema socioeconômico e político externo à política de habitação.

Tais restrições decorrem, por exemplo, da diferença, no tempo, entre o preço dos imóveis e da renda dos potenciais compradores em relação às fontes de recursos dos agentes financiadores, as quais dependem das condições do cenário macroeconômico, das políticas monetária, tributária e fiscal, e da estrutura institucional do sistema financeiro e do mercado imobiliário, neste incluídos a indústria da construção, a indústria de materiais de construção. Incluem-se nesse rol, as regras constitucionais e infraconstitucionais sobre o mercado fundiário e sobre as competências dos governos locais referentes aos direitos sobre o uso e a ocupação do solo.

No plano macro ou da “alta política”, as decisões gerais de política envolvem amplos interesses e escopo de conflito, possuem alta visibilidade e cobertura extensa da mídia. Nesse espaço interagem as chefias das secretarias da Presidência da República, dos ministérios, presidentes nacionais de sindicatos e de órgãos de classe patronais e de trabalhadores e líderes de comissões da Câmara e do Senado, principalmente, nas negociações envolvendo aprovação de dotações orçamentárias, subsídios à produção e/ou aquisição de imóveis e de materiais de construção, termos e condições de financiamento, etc.

O plano macro possui a importante tarefa de pacificar certos conflitos que não evoluem naturalmente em âmbito meso ou micro. No caso da política habitacional, pode-se citar a instituição do instrumento da usucapião coletivo, o qual resolveu o impasse que agravava a ocupação de vazios urbanos impossibilitados de ocupação pelas famílias sem condições de acesso à moradia formal⁹.

O plano meso aborda a execução da política habitacional como integrante do processo de crescimento e expansão das cidades e, em tese, deve observar as diretrizes consubstanciadas nos Planos Diretores¹⁰ e, dependendo da cidade, em planos que tratam da estruturação urbana de áreas específicas, territorialmente definidas.

Por conseguinte, recai sobre o plano diretor a escolha do objeto de análise de cunho meso para identificar o comportamento dos diversos *stakeholders* que atuam nos subsistemas da política habitacional social e de mercado. O Plano Diretor representa a referência em torno da qual os diversos grupos que possuem interesses derivados da política urbana, de forma genérica, e da política habitacional, de forma específica, pactuam seus acordos e alianças no sentido de ratificar e retificar as regras nele escritas enquanto procuram tentativamente normatizar as práticas não escritas e novos interesses e, assim, atualizando o plano (ver os subsistemas inseridos em Planos Diretores em III.2.11.3).

Com suporte analítico da abordagem ACF (Advocacy Coalition Framework – Estrutura de Coalizão de Defesa da Política Pública) aplicado ao âmbito meso, buscar-se-á divisar as

⁹ A lei nº. 10.257/01 (Estatuto da Cidade) em seu art. 10 dispõe que as áreas urbanas com mais de 250 m², ocupada por população de baixa renda para sua moradia, por 5 (cinco) anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada um dos possuidores, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

¹⁰ Instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados. (ABNT, 1991)

coalizões de defesa (advocacy coalitions)¹¹ que se formam neste nível da política (Weible, 2005; Sabatier, 2007; Thurber, 1996 e Sabatier e Jenkins-Smith, 1993). Para Sabatier e Jenkins-Smith (1993), como os subsistemas da política pública são parcialmente autônomos, as decisões e impactos de outros subsistemas são elementos dinâmicos que afetam um subsistema específico.

Nesta tese serão empregadas somente as abordagens de caráter macro e meso, aplicadas à análise das relações dos *stakeholders* congregados em associações, federações e confederações, que atuam nos subsistemas da política e que participam de fóruns de nível municipal, estadual ou nacional.

Esta opção se deve ao fato da abordagem micro conferir ênfase à análise interpessoal, buscando explicar como agentes tomados de forma individual agem nos ambientes onde ocorre o processo da mudança na política.

As relações de cunho estrutural entre os diversos atores expressam a dependência de recursos entre eles, o que pode ser compreendido de maneira mais satisfatória pelas análises meso e macro, as quais, de maneira tácita, incorporam as crenças e o comportamento individual dos agentes, limitados não só pelos acordos realizados de maneira voluntária¹², mas também, e principalmente, pela regulação formal existente.

A tese testará as hipóteses buscando responder às seguintes perguntas principais:

a. de que maneira as relações estruturais (definidas por regras escritas e não escritas) que prevalecem no contexto da economia política brasileira – as instituições - afetam a execução da política pública da habitação, definida de forma centralizada e executada de forma descentralizada? Como será visto, a constante descentralização do modelo de funcionamento do MCidades é fruto da influência dos *stakeholders* que atuam no nível local (meso), os “velhos atores” que propunham a adequação do modelo BNH – representado pelos anéis burocráticos - antes da extinção.

¹¹ A abordagem ACF entende que os problemas enfrentados nessas circunstâncias são “wicked problems” (Rittel e Webber, 1973), isto é, problemas incompletos, contraditórios e com requisitos mutáveis, que envolvem conflitos de objetivos, são tecnicamente controversos, envolvem múltiplos agentes oriundos de variados setores públicos e privados e que as soluções para eles são frequentemente difíceis de se reconhecer por conta de sua interdependência.

¹² Resultante da negociação entre agentes econômicos tal como em um livre mercado (WILLIAMSON, 1981, pg. 1547).

b. tendo em vista estas relações estruturais prevaletentes, qual(is) o(s) arranjo(s) institucional(is) – estruturas de governança representadas pelos modelos organizacionais “BNH” e “MCidades”– que apresenta(m) condições mais vantajosas para a concepção e execução de uma política pública, que leve em conta as organizações – agentes, *stakeholders* - que dela participam? Aos aneis acrescentam-se as alianças, efetuadas a partir da entrada dos novos “velhos” atores no processo de formulação e execução da política.

A metodologia de análise está baseada em um quadro de pesquisa teórico-explicativa, bibliográfica, documental e de campo (Gil, 2008), que irá buscar conhecer as relações institucionais que prevalecem no contexto da formulação e execução da política de habitação considerando o “modelo BNH” e o “modelo Ministério das Cidades”.

Gil (2008:27) coloca que “as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”. Com referência às pesquisas explicativas o autor as caracteriza como as que possuem preocupação central em apontar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos, sendo o tipo de pesquisa que propicia aprofundar o conhecimento da realidade ao buscar explicar a razão e o porquê dos fatos.

A.7. Enquadramento Conceitual da Literatura Específica Sobre a Política Habitacional

Para a compreensão abrangente da política habitacional no Brasil, deve-se alargar o foco de análise para além das óticas centradas nas abordagens tradicionalmente empregadas e que utilizam recortes setoriais e parciais, enfatizando conceitos e métodos tais como:

a. déficit quantitativo e qualitativo; hiato entre oferta e procura, necessidade de aportes orçamentários para a supressão do hiato, dentre outros tratamentos similares conferidos ao tema, que, via de regra, adotam uma postura com ênfase em aspectos de racionalidade objetiva para o seu diagnóstico e conseqüente enfrentamento.

b. justificativas de caráter político tais como “falta de vontade política”, descontinuidade das administrações dos governos federal, estadual e municipal, prioridade da política habitacional vis à vis as demais políticas públicas, etc.

Dado o caráter interdisciplinar da temática habitacional, a literatura sobre habitação e política habitacional no Brasil é produto da contribuição de estudiosos e pesquisadores oriundos de várias áreas de conhecimento e de campos profissionais tais como engenharia, arquitetura, urbanismo, planejamento urbano, direito, economia, sociologia, ciência política, para citar os mais evidentes.

A diversidade das abordagens ao tema desta pesquisa torna-se visível ao serem analisados os resultados da revisão da literatura e da discussão havida em entrevistas com especialistas – tanto formuladores quanto implementadores –, ressalvadas as limitações e os vieses do pesquisador mesmo quando se procurou buscar as controvérsias em relação ao período inicial da transição entre os modelos (fase BNH x CAIXA e fase BNH x CAIXA/MCidades). Políticas e programas nacionais de intervenção no espaço urbano comumente agregam equipes interdisciplinares nas fases de elaboração e aprovação em âmbito federal, ficando a sua implementação a cargo da burocracia local ou estadual. Muitas das adequações programáticas são oriundas das informações dos agentes que atuam na entrega do serviço e interagem diretamente com o beneficiário final das políticas.

As divergências entre planejamento e execução, isto é, entre os modelos idealizados de funcionamento da realidade e da prática social, ficam claros ao se observar as tentativas dos agentes locais de implementar planos e projetos gestados em diferentes áreas de conhecimento. Uma revisão da literatura sobre habitação no Brasil (Ribeiro e Azevedo, 1996) cobrindo títulos e respectivos autores pioneiros, dedicados ao estudo desta temática e publicados já a partir do início dos anos 1970, aponta para a concentração das análises conceituais em cinco eixos temáticos principais, compreendendo:

1. aspectos macroeconômicos associados ao emprego urbano: Ferreira (1976) e Werneck (1978);
2. aspectos técnicos e de materiais da construção, segundo as abordagens industrial (Bruna, 1972) e de processo de trabalho – canteiro de obras (Ferro, 1976);
3. trabalhos sobre a construção popular e o padrão periférico de crescimento urbano: Maricato (1979) e Rolnik e Bonduki (1979); com ênfase nos movimentos sociais na luta por melhores condições de moradia.

4. estudos sobre a política habitacional: Guimarães (1974); Azevedo (1975); Andrade (1976) e Bolaffi (1977), com ênfase nos sucessos e insucessos das ações do governo; e

5. análise da produção capitalista da moradia, ressaltando as peculiaridades do capital de incorporação: Ribeiro (1974 e 1982) e Azevedo (1982) e da relação entre preço da terra e uso diferenciado do solo, enfatizando os efeitos prováveis das políticas de uso do solo sobre o desempenho do setor imobiliário (CUNHA e SMOLKA, 1980).

A sinopse oferecida por Ribeiro e Azevedo (1996) revela que os estudos realizados pelos autores especializados em campos específicos da política habitacional posicionam-se em pontos singulares das interseções dos cortes verticais (macro, meso e micro) com as abordagens horizontais (emprego, técnicas construtivas e materiais de construção, dinâmica urbana e movimentos sociais, resultados da política habitacional e a relação entre as diversas formas do capital e o capital imobiliário).

Entretanto, o trabalho de Ribeiro e Azevedo (1996) permite entender que a metodologia utilizada nestes estudos concentra-se, de maneira exemplificada, em um ponto das seguintes interseções: estudos macro sobre o emprego, ou sobre o comportamento dos agentes imobiliários; estudos meso sobre a política de habitação e as relações com as companhias estaduais de habitação; estudos micro sobre o comportamento dos preços de terrenos em determinados municípios, por exemplo.

Da análise do material estudado depreende-se que as questões sociais verificáveis nas áreas urbanas não podem ser solucionadas apenas em bases técnicas ou econômicas. De acordo com a literatura analisada, a mitigação pontual dos problemas tem sido a regra historicamente observada, ao passo que as transformações nas políticas demandam abordagens de caráter sistêmico a fim de que a mitigação ocorra de forma cumulativa e sustentada, com efeitos estruturais no médio e longo prazo.

No desenvolvimento desta tese foram analisados, à luz da divisão temática sugerida por Ribeiro e Azevedo (1996), outros estudos sobre habitação que adotam enfoques parciais: SINGER (1974); OLIVEIRA (1976); SIMONSEN (1990); SANTOS (1999); SAULE JR. (2004); e PENIN e FERREIRA (2007).

A inexistência de uma teoria suficientemente abrangente capaz de explicar de maneira satisfatória todos os fenômenos da política habitacional, a partir das relações entre todas as variáveis, faz com que as análises sejam dotadas de certa dose de arbitrariedade ao utilizar as óticas parciais apresentadas.

Ao construir pontes ligando de maneira harmônica os atributos relevantes dos fenômenos estudados, a análise institucionalista incorpora óticas complementares buscando tornar explícito que os atributos inerentes às políticas não são heterogêneos. Dentre os estudos incluídos no conjunto de títulos versando sobre a questão da habitação sob o enfoque institucionalista figuram HARVEY (1980); ARRETICHE (1990, 1996, 2007); ARAGÃO (1999); FREY (2000); WORLD BANK (2000) e PIRES e GOMIDE (2014).

E, ao por em relevo a política habitacional no contexto das relações entre o Estado, o mercado e a sociedade e em relação ao conjunto das políticas públicas, a abordagem institucionalista permite conciliar as diversas óticas analíticas, anteriormente apontadas.

A.7.1. O Institucionalismo e suas Vertentes

Instituições podem ser definidas como conjuntos de sistemas de regras estabelecidas que estruturam a interação social (Hodgson, 2006). Esta definição, de caráter amplo, sobre o complexo tema das instituições abre espaço para o estabelecimento de variadas estruturas de pensamento e de correntes no campo de estudo do institucionalismo.

De forma estrutural, o pensamento institucionalista é subdividido em três correntes: o Antigo Institucionalismo (Veblen, Commons e Mitchell), a Nova Economia Institucional (Coase, Williamson e North), e a corrente neo-institucionalista, que deriva do “velho” institucionalismo (HODGSON, 1998:166; CONCEIÇÃO, 2007). Nelson (1995:80) propõe uma subdivisão apenas entre o “velho” e o “novo”, colocando o neoinstitucionalismo em segundo plano. De maneira análoga, Stanfield (1999, apud Conceição, 2007:624) subdivide o pensamento institucionalista em OIE (Original Institutional Economics) e NIE (New Institutional Economics), afirmando que as abordagens que diferem das de Veblen, Commons e Mitchell, estariam associadas ao campo da Nova Economia Institucional (NEI).

De maneira sintética Hodgson (1998) aponta as principais diferenças entre as duas principais estruturas do pensamento institucionalista. Para o “velho” institucionalismo os mercados são

instituições, a firma é vista a partir da sua cultura corporativa, do seu aprendizado específico e o Estado desempenha um papel central e necessário, mesmo no contexto do *laissez-faire*. Para o “novo” institucionalismo os mercados são geralmente considerados como “dados”, a firma é vista como umnexo de contratos entre indivíduos, e o Estado desempenha um papel secundário, em especial como protetor dos direitos de propriedade.

Ou seja, o “novo” institucionalismo, preocupa-se com aspectos específicos, o que não invalida o legado de tradição ortodoxa do paradigma econômico neoclássico (atores racionais e maximizadores), muito embora procure incorporar elementos que confirmam maior consistência aos conceitos clássicos (racionalidade limitada, decisões *second best*, etc.) nas análises dos problemas econômicos.

A corrente do novo institucionalismo se apóia em quatro vertentes básicas: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional, institucionalismo sociológico e institucionalismo discursivo (HALL E TAYLOR, 2003; SCHMIDT, 2011b e WEIR, 2006).

A vertente do Institucionalismo Histórico enfatiza a organização institucional da economia política como estruturadora do comportamento coletivo; o Estado não é agente neutro, mas estrutura os conflitos entre os grupos. Concentra-se na história das instituições e suas partes constitutivas, as quais possuem origem nos (nem sempre esperados) resultados de suas escolhas e nas condições históricas iniciais exclusivas, que se desenvolvem ao longo do tempo de acordo com uma “lógica de trajetória dependente” (SCHMIDT, 2011b).

Weir (2006) acrescenta o conceito de “legados das políticas” nos padrões de continuidade das políticas públicas, pelo qual a introdução de novas políticas cria novos grupos de defensores (constituencies), o que altera o quadro político estabelecido, e o processo se repete.

O Institucionalismo Histórico emprega dois instrumentos conceituais de análise: a dissonância institucional, como elemento de mudança, e as estratégias das elites políticas. A dissonância institucional é um conceito atribuído ao fenômeno da fricção entre instituições que operam de maneira mais independente do que em condições de “trajetória dependente” e que cria os espaços para que os atores políticos engajem em um processo de mudança das políticas públicas (ver II.1.2.3.2.1.)

Já as estratégias das elites políticas consistem nos fenômenos do “empilhamento”, isto é, a coexistência de múltiplas instituições com diferentes lógicas, o que provoca a introdução de novos programas de política que vão se “empilhando” sobre os existentes; da “conversão” ou, simplesmente, a mudança de nome da política, e da chamada “política pública morto-viva”, ou seja, a que não se adapta às mudanças socioeconômicas e perde os seus efeitos, embora continue formalmente existindo como elemento da política pública.

A estas estratégias acrescenta-se o fenômeno de “deslocamento” (Mahoney e Thelen, 2010, apud RODRIGUES, 2011:32), caracterizado pela substituição das regras existentes por novas regras, de forma abrupta ou através de um processo gradual. Tal tipo de mudança ocorre quando novas instituições ou organizações são introduzidas e passam a competir diretamente com as existentes, ou em substituição às que tenham sido extintas. Assim, em que pesem as estratégias “subterrâneas” (empilhamento, conversão e políticas morto-vivas) e de “deslocamento” (Mahoney e Thelen, 2010, apud RODRIGUES, 2011:32), as ações e o poder de grupos organizados, como os sindicatos, devem ser levados em conta.

Ademais, a abordagem do institucionalismo histórico é menos útil para explicar as descontinuidades nas políticas, isto é, as mudanças que não seguem uma lógica auto-reprodutiva, fruto da ocorrência de eventos críticos que provocam a ruptura da estabilidade socioeconômica, tornando possível o surgimento de novos rumos da política, podendo incluir a sua extinção (ver o conceito de “equilíbrio interrompido na nota de rodapé 31). Ou seja, o Institucionalismo Histórico baseia as mudanças na política na ocorrência de eventos críticos, mas não explica a estabilidade da política baseada na não-ocorrência de eventos críticos.

A corrente da Escolha Racional considera a criação de instituições como centradas na noção de acordos voluntários. Procura determinar, por exemplo, porque as decisões parlamentares são estáveis independentemente da formação de novas coalizões políticas. Como resposta, afirma que as instituições do Congresso diminuem os custos de transação nos processos de negociação ao realizarem acordos, de modo a propiciar aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo a adoção de leis estáveis. Segundo esta corrente as instituições resolvem uma grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores.

O Institucionalismo da Escolha Racional (James Buchanan, Anthony Downs, Mancur Olson e Gordon Tullock) encara os agentes racionais como defensores do seu autointeresse e seguidores de suas preferências no contexto das instituições políticas, definidas como

estruturas de incentivos, consoante uma “lógica de cálculo”. Sob esta abordagem, legisladores são orientados para o voto enquanto que os burocratas são orientados para a sua sobrevivência na administração pública, como no caso do processo da política pública envolvendo os legisladores e a burocracia (Ministério das Cidades, CAIXA, etc.)

No caso da pesquisa aplicada, por exemplo, esta se revela mais privada do que pública, por ser patenteável e, conseqüentemente, com incentivo à participação privada. Nos casos envolvendo pesquisa básica, esta se revela mais pública do que privada, em razão do desincentivo associado ao risco, o longo prazo de recuperação do investimento e as inflexões da política pública. Com a oferta de recursos privados inferior à demanda ocorre a necessidade do financiamento público.

A corrente da Escola Sociológica entende que as instituições representam práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaboradas pela sociedade, não tendo a finalidade da eficiência como necessariamente central. Sob este prisma a Administração Pública segue a política pública.

O Institucionalismo Sociológico vê as instituições como socialmente constituídas e culturalmente delimitadas, com os agentes políticos agindo de acordo com uma lógica de adequabilidade derivada de regras e normas específicas culturalmente definidas . Este comportamento afeta as organizações de acordo com cinco hipóteses expectationais quanto à estrutura das organizações, levando-se em conta o ambiente externo no qual se situam (DIMAGGIO e POWELL, 1983:154-156).

1. Quanto maior a dependência entre as organizações, mais semelhantes estas se tornarão.
2. Quanto maior a centralização da oferta de recursos, maior será o esforço de mudança das organizações para se assemelharem às organizações de que dependem.
3. Quanto maior a incerteza, maior a semelhança da estrutura da organização às das organizações exitosas.
4. Quanto maior a ambiguidade dos objetivos e metas, maior o esforço da organização de buscar legitimidade imitando uma organização exitosa.

5. Quanto maior a ênfase da organização em exigir pessoal com formação profissional e quanto maior a participação da organização em conselhos de profissionais, maior será a semelhança entre as organizações.

O Institucionalismo Discursivo, conforme sugerido por Schmidt (2011a:20), coloca que a abordagem institucionalista de cunho histórico toma os *stakeholders* dos subsistemas da política como “atores empresariais” que desempenham papéis específicos, e propõe que o institucionalismo histórico, em vez de analisar as estruturas e processos da política com foco nos meso e macro fatores associados à dependência de trajetória, pesquise como os atores (enquanto membros de agência) engajam no processo de gerar, deliberar e/ou legitimar ideias sobre a ação política no contexto institucional, isto é, como percebem e interpretam o mundo, através da análise do seu discurso, e não de suas ações.

A análise das intervenções dos participantes do Seminário sobre a revisão do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (ver III.2.11.2) procura explicitar como a linguagem conecta as ações dos *stakeholders* com as instituições, como as estruturas cognitivas moldam o seu entendimento da realidade e como a interação altera a cultura de cada grupo de *stakeholders*.

Esta característica foi também observada nos depoimentos dos entrevistados¹³, ao responderem à única pergunta formulada “houve mudança na política habitacional após a extinção do BNH?”. Todos os entrevistados entendem que houve mudança na organização da execução da política, pois “as culturas se fundiram”, houve “inovações de gestão e sustentabilidade financeira” – Paulo Magalhães; com a “mudança do principal gestor” (CAIXA) – Hélio Araújo e Ney Fabiano; com a maior transparência e maior controle social do FGTS – (“entrevistado 4”), mas que “a política habitacional é minimamente regulatória e que ainda atende aos interesses do capital privado” – Paulo Magalhães¹⁴.

A este discurso se contrapõe, conforme o entrevistado Hélio Araújo, “a relativa alienação dos empregados do BNH frente o ambiente institucional vigente à época”, exemplificado pela

¹³ Os quatro entrevistados, Hélio Araújo de Souza (estatístico e atualmente consultor na área imobiliária), Ney Fabiano de Castro (administrador e atualmente diretor do Jornal Alternativa de Nova Friburgo/RJ), Paulo Magalhães (sociólogo e antropólogo, atualmente consultor do IETS na área de habitação de natureza social) e o “entrevistado 4” (administrador e atualmente presidente de uma agência estadual de desenvolvimento, que solicitou não ser identificado) são todos ex-empregados do BNH e da CAIXA.

¹⁴ Conforme desenvolvido nesta tese, os interesses do capital privado somam-se ao conjunto de interesses dos demais *stakeholders* da política.

“adoção do regime de funcionamento do sistema bancário, de 8 horas para 6 horas, um ano antes da extinção do BNH, o que afetou a nossa existência e não as horas de trabalho”, ressaltando que “quem capitaneou isso foi o presidente da Associação dos Funcionários do BNH (AFBNH)”.

Seguindo a mesma linha da crítica feita às abordagens parciais da política habitacional, toma-se como inadequada a distinção entre o “velho” e o “novo” institucionalismos, pois concentrar a análise somente nos elementos cognitivos sem tratar os elementos normativos não permite uma visão abrangente e articulada dos fenômenos que ocorrem na política habitacional.

Como coloca Selznick (1996:276, apud Gomes et al., 2012:6)

“Most important, perhaps, is a failure to integrate the old and new [institutionalisms] by taking full account of theoretical and empirical continuities. This outcome is exacerbated when theorists of the new institutionalism (for reasons that may be understandable rhetorically) embrace potentially pernicious dichotomies. (...) these and other contrasts may well describe some (possibly transient) differences in focus, but institutional theory should encompass them all and trace their connections” (SELZNICK, 1996, p. 276).

Ao romper com os pressupostos da economia neoclássica, assim tornando explícito o caráter evolucionário da economia, o “novo” institucionalismo reforça a sua herança genética do “velho” institucionalismo.

Por conseguinte, as diferentes características das abordagens institucionalistas são tomadas de maneira conjunta de forma a encontrar um terreno teórico comum, no qual cada um dos enfoques possa completar ou reforçar os demais. Os enfoques racional, histórico, sociológico e discursivo, tanto do “velho” quanto do “novo” institucionalismos, aplicados às ações das organizações em um ambiente institucional tratam, com maior ou menor ênfase, o comportamento observado e as expectativas relativas às ações futuras dos atores.

Para Hall e Taylor (2003:220)

[n]um caso, a teoria afirma que “essas expectativas são determinadas por aquilo que o outro ator deveria considerar viável do ponto de vista instrumental; no outro, elas são tidas como determinadas pelo que o outro ator deveria considerar apropriado do ponto de vista social” e que “da mesma forma, deve-se reconhecer que os comportamentos são estratégicos ou guiados por objetivos, mas que a gama de possibilidades visadas por um ator estratégico é suscetível de estar circunscrita por um sentimento culturalmente apropriado do que é apropriado fazer”.

Conforme será discutido adiante (I.2), os agentes atuam de forma estratégica em um ambiente de interdependência, no qual as dimensões histórica, transacional (racional e calculadora) e social do conhecimento acumulado lhes permitem obter vantagens.

Como exemplo pontual da abordagem conjunta das quatro vertentes institucionalistas, fenômenos como valores compartilhados, busca de legitimidade e isomorfismo, podem ser observados após a incorporação do BNH pela Caixa, com o surgimento de conflito entre os membros de duas organizações - a organização sucessora (Caixa Econômica Federal) e a antecessora (BNH) -, cuja relação de dependência mútua criou espaço para a aplicação dos conceitos associados aos aspectos isomórficos presentes nessa relação.

As atitudes reativas dos funcionários da Caixa em absorver as funções referentes aos programas habitacionais e de saneamento e dos funcionários do BNH, detentores do conhecimento técnico referente às duas áreas da política urbana, porém ciosos em transferi-lo, tornaram o processo de manutenção da política insolúvel no período imediatamente posterior à extinção do BNH. O aspecto racional observado, entretanto, foi o de sobrevivência de ambos os grupos de agentes, o que naturalmente criou um processo isomórfico de caráter normativo, manifestação tácita do desejo de que a política tivesse continuidade (DiMaggio e Powell, 1983:152). Foi, assim, de fundamental relevância o estabelecimento de uma base cognitiva acumulada historicamente em relação à política a fim de que houvesse a legitimação da profissionalização do agente. Ou seja, a memória cultural da política deveria ser repassada instrumental e operacionalmente via expressão tácita de idéias e crenças, aos funcionários da Caixa Econômica pelos empregados do BNH.

A.8. Etapas da Pesquisa

A pesquisa foi dividida em três etapas:

- a. pesquisa bibliográfica e sistematização da produção publicada em livros, periódicos científicos e redes eletrônicas, versando sobre a escola institucionalista e a literatura sobre política habitacional e habitação no Brasil.

- b. pesquisa documental destinada a levantar atos normativos gerais e específicos sobre as instituições e as organizações que direta e indiretamente afetam o funcionamento da política habitacional e o setor habitacional no Brasil, circunscritos aos limites de tese.

c. realização de entrevistas com técnicos e pesquisadores ligados ao campo da habitação, pertencentes aos quadros universitários, agências públicas e ao mercado imobiliário, buscando qualificar as escolhas da teoria e desenhar a congruência entre o veio teórico sobre o qual repousa a tese e as evidências empíricas encontradas nos itens **a** e **b**.

A.9. A Organização da Tese

A tese está organizada em três capítulos, além da Introdução e das Considerações Finais.

O Capítulo I inicia com o enquadramento do conceito de política pública sob a ótica institucionalista. Em seguida, discute três estruturas de análise destinadas a compreender se, e de que maneira, ocorrem mudanças institucionais da política pública, mediante a adoção de modelos com diferentes graus de descentralização de planejamento e implementação ao longo da trajetória do seu desenvolvimento. As estruturas de análise compreendem as abordagens de Variedades de Capitalismo - VoCs - (Seção I.2.1.) e das suas relações com os Sistemas Sociais de Inovação e Produção – SSIP -; Estrutura de Coalizão de Defesa – ACF; conceito de Convenções, Estruturas de Governança. além das adequações necessárias para a adaptação ao estudo das políticas públicas no Brasil

Com base na discussão das estruturas aplicáveis à análise das políticas públicas levada a efeito no Capítulo I, o Capítulo II aponta que, no contexto da crise macroeconômica vigente a partir de meados dos anos 1980, as medidas de ajuste implementadas provocaram alterações institucionais e organizacionais da política pública da habitação, cujos marcos institucionais relevantes são a instituição da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados (CDU), a extinção do BNH, a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), a instituição do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H), a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades (CONCIDADES), ressaltando o caráter positivo da participação social sob o ponto de vista do aprendizado, das iterações entre os variados *stakeholders* das políticas e do papel do Estado na provisão de bens públicos institucionais.

No Capítulo III, as ideias e abordagens apresentadas nos Capítulos anteriores são postas em prática para verificar as hipóteses formuladas, isto é, se “no plano institucional ocorre alteração na composição da estrutura das relações da burocracia estatal com os demais *stakeholders* e na forma de organização da política pública da habitação, com o reforço da pluralidade dos laços institucionais” (hipótese 1 da tese) e que “no plano organizacional, o

modelo descentralizado (“MCidades”) dá início ao processo formal de substituição do modelo (“BNH”), pois é mais adequado às condições de articulação entre os *stakeholders* e de ajuste às regras de rotinas e procedimentos incorporados à política, segundo as mudanças institucionais observadas a partir de meados dos anos 1980” (hipótese 2 da tese).

CAPÍTULO I - Abordagens Institucionalistas Aplicáveis à Análise da Mudança Institucional e Organizacional das Políticas Públicas: Variedades de Capitalismo, Sistemas Sociais de Inovação e Produção, e Estrutura de Coalizão de Defesa

I.1. Introdução

Este Capítulo inicia com o enquadramento do conceito de política pública sob a ótica institucionalista (Seção I.1.1). Em seguida, discute três estruturas de análise destinadas a compreender se, e de que maneira, ocorrem mudanças institucionais da política pública, com a adoção de modelos com diferentes graus de descentralização de planejamento e implementação, ao longo da trajetória do seu desenvolvimento.

As estruturas de análise compreendem as abordagens de Variedades de Capitalismo - VoCs - (Seção I.2.1.) e das suas relações com os Sistemas Sociais de Inovação e Produção – SSIP -; Estrutura de Coalizão de Defesa – ACF; conceito de Convenções, Estruturas de Governança, além das adequações necessárias para a adaptação ao estudo das políticas públicas no Brasil.

I.1.1. Enquadramento do Conceito de Política Pública sob a Ótica Institucionalista

A literatura que versa sobre a avaliação das políticas públicas dos governos indica a adoção de uma postura formal e sistemática a partir dos anos 1930, “como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo” (SOUZA, 2006: 24).

I.1.2. O conceito de política pública

O processo da política pública envolve um conjunto de elementos complexos que interagem ao longo do tempo, inexistindo uma única, nem melhor, definição a ela aplicáveis. Souza (2006) apresenta diversos conceitos aplicáveis à expressão “política pública”. Apresenta as definições de Mead (1995), “um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”; Lynn (1980), como “um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”; Peters (1986) “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”; Dye (1984) “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” e a de Laswell (1936/1958), para quem

esta definição decorre das respostas às seguintes questões: “quem ganha o quê, por que e que diferença faz [a política]”.

Klein e Marmor (2006) adotam a conceituação livre de política pública como sendo o que os governos fazem ou deixam de fazer, enquanto que Nelson (1998, pg. 556), entende que as definições enfatizam o emprego de uma visão holística na sua formulação, na perspectiva de que pessoas, organizações, interações e ideologia importam, mesmo havendo desacordo explícito com relação ao peso proporcional atribuído à importância da cada uma das partes.

Outros autores tratam a política pública como a representação concreta de um referencial. Para (Muller, 2000) e (Hall, 1993) a ação Estado é influenciada pelos efeitos da estrutura social e dos conflitos a ela inerentes. Sob este prisma, os elementos de natureza cognitiva e normativa - valores, normas, relações causais e imagens - interferem nas políticas públicas e se reproduzem na elaboração e execução do programas que a compõem, pelo estabelecimento de critérios de escolha e pela definição dos objetivos e metas, de forma relativamente autônoma em relação aos conflitos sociais ou aos conflitos de interesses eventualmente envolvidos¹⁵.

Pierson (2006, pg. 115) nota que “tanto indivíduos como organizações sociais encaram as políticas públicas como instituições”, regras centrais que governam as interações dos indivíduos, no sentido de que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição. Para este autor as políticas públicas podem criar ambientes sociais que atraem certos tipos de atores ao longo do tempo, assim alterando a estrutura do debate político no futuro. Este debate força a execução de políticas que se traduzem em substanciais investimentos que alteram as preferências futuras dos atores com relação a um leque específico de temas de políticas. A influência das políticas públicas sobre os atores sociais é tal que altera o modo que estes se engajam na Política, isto é, mudanças na política pública afetam a Política (e os políticos).

I.1.3. A categoria de política pública em que se insere a política habitacional

No caso brasileiro o setor imobiliário é regido por uma explícita lógica de três submercados que coexistem e se interconectam: a) um setor capitalista organizado de produção de moradias para as camadas de renda mais elevada e de imóveis para o setor de negócios; b) um setor de construção de moradias realizada pelos próprios moradores, muitas vezes em loteamentos

¹⁵ Ver a discussão sobre o conceito de Convenção que associa a ideia de crenças compartilhadas

clandestinos ou áreas de ocupação ilegal e c) um setor estatal, que opera nos interstícios desses dois submercados, produzindo e financiando habitações de forma complementar.

Justifica-se a ação estatal baseada no argumento das “necessidades habitacionais”, que inclui ações dirigidas à “habitação social” ou “habitação subsidiada”, em contraposição ao conceito de demanda efetiva a ser atendida pelo mecanismo de mercado¹⁶. A diferenciação por submercados, entre social e privado – assim como moradia de aluguel e “casa própria” distinguem o bem – ou serviço - habitação dos demais bens e serviços.

O governo, entretanto, também desempenha o papel do mercado. No caso brasileiro, o papel do governo federal tem sido o de “emprestador de última instância”, mediante intervenção via política fiscal ativa, como garantidor do nível da demanda efetiva, a fim de compensar a eventual queda do gasto privado em consumo e investimento.

É complexo tentar-se separar o estoque de habitações transacionadas no livre mercado do que é provido de forma total ou parcial pelo governo, o que justificaria a existência da política pública específica para resolver o problema da moradia. Efeitos de *filtering-down* e *filtering-up*¹⁷ ensejam a possibilidade da transferência de titularidade das unidades do estoque existente, não se fazendo distinção se o imóvel usado foi produzido com “recursos públicos” ou “recursos privados”, uma vez que as transações do mercado secundário são executadas no ambiente do livre mercado.

Autores apontam para o caráter ideológico da política de habitação ao afirmar que “[...] ela mascara os problemas reais e os substitui por falsos problemas” (Bolaffi, 1982:39) e que a solução da questão da habitação “se resolve como qualquer outra questão social na sociedade: pelo equilíbrio econômico gradual entre procura e oferta, solução que reproduz constantemente a questão e que, portanto, não é solução” (ENGELS, 1873:18).

Estas reflexões ilustram a natural incerteza quanto ao papel que cabe ao Estado e a natural descontinuidade observada nas ações públicas, como a oscilação do volume de investimentos

¹⁶ Como aponta Arretche (1990), desde a época do BNH, quando se constituiu o padrão de intervenção e de centralização estatal no setor habitacional, próprio dos regimes militares do período, havia a segmentação da provisão da casa própria em dois mercados distintos: um voltado para os setores de renda média alta, com financiamento e promoção privados; e outro, para os setores de baixa renda, a partir da promoção pública.

¹⁷ De acordo com a ideia de mercado perfeito (e assumindo-se que todos os imóveis estejam ocupados), os imóveis ao longo do tempo depreciam e são adquiridos pelos mais pobres (*filtering down*), enquanto que os imóveis novos (para atender à reposição do estoque ou ao aumento de demanda efetiva) são ocupados pelos mais ricos (*filtering up*).

na área habitacional, a carência de maior consistência e integração das políticas urbanas e a postergação do processo legislativo necessários ao melhoramento dos meios de intervenção, assim contribuindo para a permanência de um quadro marcado por conflitos entre modernização, exclusão e desigualdade.

Ademais, o mercado habitacional está sujeito às diferenças geográficas de demanda e oferta e à existência de motivos variados de decisão – para aluguel e venda, do ponto de vista de inquilinos e proprietários. Por essa razão a abordagem da questão habitacional sob a ótica do mercado está aquém de servir como indicador capaz de conferir aumento do grau de acerto das ações de política pública.

Além disso, como a oferta no mercado responde a efetivos níveis de demanda, e não às necessidades habitacionais, prevalece a afirmativa de Engels de que não deve se esperar que o mercado irá satisfazer as necessidades do mercado. Ou seja, mesmo que o mercado atinja níveis elevados de eficiência econômica, resta ainda ao Estado um importante papel na provisão de habitações de natureza social.

O reconhecimento da existência de falhas de mercado e a imposição de limites em relação à ocorrência de resultados indesejáveis da ação do Estado não garantem, entretanto, a obtenção de níveis “ótimos” de oferta em função de, pelo menos, três fatores:

Em primeiro lugar, existe o risco inerente às operações de produção e financiamento residencial que, em geral, envolvem grande volume de recursos e longo prazo de retorno. Como resultado tem-se uma resposta assimétrica pelo lado da oferta, pois dada a incerteza prevalecente no mercado, as firmas escolhem por reduzir a oferta.

Em segundo lugar, as estratégias adotadas pelas firmas para a mitigação de tais riscos, que condicionam a estrutura e a conduta do mercado, ensejam o aparecimento de novas firmas de grande porte e a fusão e aquisição de pequenas e médias passam a exercer maior grau de dominância, o que altera a estrutura e o comportamento competitivo, promove a possibilidade da integração vertical, de insumos físicos – terrenos, materiais de construção residencial e pesada -; tecnologia, serviços financeiros; aquisição e gerenciamento de terrenos; o acesso continuado aos financiamentos, o acesso à participação em comitês de planejamento urbano e aos conselhos e comissões parlamentares sobre políticas urbanas, dentre outros fatores, passam a impor barreiras à entrada de pequenas firmas eventualmente entrantes.

Um terceiro fator que caracteriza a complexidade da tentativa desta distinção se refere à legislação sobre a locação de imóvel residencial – uso versus a propriedade, parcela do estoque cuja produção é induzida pela política pública para atender ao direito fundamental à moradia, conforme o disposto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Programas como o PAR (Programa de Arrendamento Residencial com opção de compra, mencionado em II.1.2.2.3), por exemplo, já compuseram o leque de opções oferecido pelo governo.

O mercado de imóveis residenciais é caracterizado por uma ampla regulação associada aos aspectos financeiros, edilícios, urbanísticos, tributários, orçamentários e fundiários, para citar os mais diretamente a ele associados. São várias as especificidades da habitação residencial, sendo a mais marcante a de ser um bem ao qual se conectam os serviços básicos de infraestrutura.

Como em qualquer outra política, a política habitacional faz gravitar à sua volta os grupos de interesse preocupados não só com os resultados da política, mas também com a alocação de fatores e a forma como se organiza a produção, isto é, com os sub-setores da política.

Associações de construtores, produtores de materiais de construção, proprietários de terras, órgãos de classe, concessionárias de serviços públicos, etc. se preocupam em influenciar os processos de compras públicas, de buscar mecanismos de controle da execução do gasto, de se apropriar da mais valia decorrente dos investimentos em infraestrutura financiados pelo poder público. Já os sindicatos de trabalhadores se preocupam com as condições de trabalho e os próprios sistemas de incentivos criados internamente às estruturas de governança pública.

Entretanto, da mesma forma que a habitação é um bem *sui generis*, esta pode ser incompleta, isto é, carente de alguns de seus atributos ideais necessários, sendo classificada como informal, subnormal, ilegal, e outros termos destinados a caracterizar a sua não-conformidade com parâmetros internacionais, nacionais, regionais e locais estabelecidos geralmente por especialistas de sub-setores específicos da política pública da habitação e que podem determinar a exclusão destes tipos de moradia dos programas inseridos na política habitacional. De maneira análoga, a habitação interfere no processo de crescimento e expansão das cidades, devendo sua localização estar, assim, sujeita à observância das diretrizes consubstanciadas nos Planos Diretores e, dependendo da cidade, em planos que tratam da estruturação urbana de áreas específicas, territorialmente definidas.

I.1.4. O Perfil Multidimensional da Política Pública de Habitação

Com base no perfil de políticas proposto por Lowi (1972), procurar-se-á esquematizar-se um quadro de referência para definir em que categoria a política de habitação se insere e, a partir daí, analisar-se a habitação na condição de uma política pública.

Lowi introduz o conceito de *policy arena*, ambiente no qual as reações e expectativas dos agentes afetados pelas ações de política possuem efeito antecipatório em relação ao processo político (LOWI, 1964: 707, apud HEINELT, 2006: 110). Os ônus e bônus esperados tornam-se decisivos para a configuração do processo político em torno da formulação da política e se diferenciam segundo os efeitos distributivos, redistributivos, regulatórios e constitutivos produzidos (LOWI, 1964 e FREY, 2000:223-226).

Políticas distributivas consistem na distribuição de recursos a regiões ou segmentos sociais específicos e beneficiam um grande número de destinatários em escala relativamente pequena, como bolsas de pesquisas; redução das alíquotas sobre bens de consumo e subsídios. A política de habitação se insere neste conjunto de políticas dada a segmentação dos grupos beneficiários e o caráter regional da alocação dos recursos.

Políticas redistributivas, cujos exemplos são a redistribuição da renda e a seguridade social, atendem a uma parcela da coletividade em detrimento de outra, sendo o processo polarizado e repleto de conflitos. Tributação progressiva sobre a renda, política de mercado de trabalho e assistência social, são exemplos desses tipos de políticas. A política de habitação se insere neste conjunto de políticas dada a exclusão de grupos de beneficiários e a dinâmica da eleição das prioridades inseridas na sua formulação.

Políticas regulatórias têm como função regular e ordenar o comportamento dos agentes. Os custos e benefícios podem ser distribuídos de forma equilibrada entre a coletividade, podendo alcançar apenas interesses particulares. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica da política, tais como de defesa do consumidor, de segurança no trabalho e de proteção ao meio

ambiente¹⁸. O corpo regulatório associado à política de habitação abrange desde as normas fundiárias, a segmentação do público-alvo em função da renda, gênero, idade, etc. e os termos e condições de financiamento.

Políticas constitutivas (“constituent policies”) determinam as condições gerais sob as quais são negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias. Dizem respeito à própria esfera da política e suas instituições condicionantes (“polity”), afetando o estabelecimento e a conformação das instituições, como a modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, a determinação e configuração dos processos de negociação e de cooperação e consulta entre os atores políticos. A definição de um ministério específico, de fóruns de negociação¹⁹, de rubricas específicas no orçamento público, de esquemas de descentralização e de estruturas de governança associadas à política habitacional a caracterizam como pertencente ao grupo das políticas constitutivas.

Desta forma, todas as categorias descritas por Lowi abrigam a política habitacional em seus respectivos domínios, assim caracterizando-a como uma política pública de fato e de direito, e dotada de perfil multidimensional em função dos efeitos decorrentes da sua implementação.

I.1.5. O Conceito de Subsistema da Política

O conceito de subsistema de política pública se refere à coalizão informal de indivíduos que defendem a existência de uma política pública formalmente estruturada, a partir de proposições referentes ao tratamento inadequado que o poder público confere a determinadas questões – tal como a habitação considerada informal, ilegal ou “não conforme”. Como exemplo, podem ser citados programas destinados a “regularizar o irregular” ou “formalizar o informal” que se originaram de proposições técnicas de pesquisadores e ativistas engajados

¹⁸ Azevedo e Prates (1995) e Boschi (1987) discutem o termo “movimento social”, no contexto da literatura sociológica contemporânea, sob a caracterização das manifestações de organização coletiva que buscam assegurar ou transformar valores básicos associados aos “direitos de cidadania”, “ecologia”, “critérios fundamentais de distribuição de bens na sociedade”, de forma orientada primariamente para fins de natureza normativa ou ideológica (AZEVEDO & PRATES, 1995).

¹⁹ Em linha com as iterações entre instituições e organizações, neste trabalho utilizam-se indistintamente, salvo quando especificado, os termos grupos de interesse, partes interessadas, indivíduos, grupos de indivíduos, grupos organizados e *stakeholders*, como referência às associações, comunidades, ONGs, o setor público, outras firmas e formadores de opinião em geral. Estas expressões se referem tanto aos indivíduos ou grupos de indivíduos que procuram obter conquistas, cujo acúmulo lhes permite aumentar a sustentabilidade da política pública (suas organizações e instituições), como dos indivíduos ou grupos de indivíduos que são afetados pelos efeitos da política pública “tout court” e, nessas condições, se comportam como jogadores intermitentes com elos de baixa intensidade (weak ties) na arena em que se relacionam, encarando a política pública principalmente como oportunidades de ganhos ao longo do tempo. Ver Vinha (2001) e Granovetter (1973).

nos processos políticos de mudança da política pública, cujo conteúdo técnico demanda especialização e cuja mobilização requer a existência de eficientes esquemas de coordenação, controle e cooperação, embora tais movimentos não sejam necessariamente reconhecidos de maneira formal. (SABATIER, 2007 e SABATIER e WEIBLE, 2007:192)

A força inerente a um subsistema de política pública se associa à capacidade dos seus *stakeholders* específicos em se organizar a fim de estabelecer canais de comunicação com o Executivo e o Legislativo com o objetivo de extrair conhecimento especializado da burocracia pública sobre a política, e de negociar com estes e com *stakeholders* que militam em outros subsistemas as questões de seu interesse (ANGELOV, 2002).

No caso da política habitacional podem ser citados os movimentos sociais, *stakeholders* que lutam por direitos de cidadania, observância de limites impostos pelo meio ambiente, garantia de acesso aos bens públicos de natureza negociável tais como a urbanização de favelas, construção de creches, de escolas, de postos de saúde, de rede de saneamento básico etc. como exemplos de subsistemas (AZEVEDO e PRATES, 1995)²⁰.

Para Arnstein (1969) e Sader (1988:42), o conceito de movimentos sociais prioriza dimensões associadas à ação em oposição a de estruturas, enfatizando as necessidades objetivas que movem os atores sem referências de cunho político-partidário e sem regras definidas pelas políticas públicas. O poder de participação de tais movimentos na política pública decorre da capacidade dos líderes de incluir de forma efetiva membros desses grupos com competência para levar adiante suas reivindicações no processo de formulação da política²¹.

Este tipo de participação passa a ocorrer com a inclusão dos *stakeholders* em órgãos colegiados, sob o formato de conselhos ou comitês consultivos, deliberativos, executivos, ou uma combinação destes. Significa a substituição do corporativismo tradicional (sob a forma de anéis burocráticos) não institucionalizado – que apenas beneficia os grupos com maior poder econômico ou político, - por uma arena institucionalizada onde os *stakeholders* constituem organizações híbridas (envolvendo representantes do governo e da sociedade organizada) e

²⁰ Esta definição não implica que movimentos sociais não possam se envolver em atividades coletivas voltadas para ganhos instrumentais ou reivindicações negociáveis no seu ambiente. Mas, nesses casos, essas ações são percebidas como um meio e/ou estratégia para se alcançar, no futuro, mudanças mais amplas.

²¹ Autores pertencentes à escola da escolha racional e da busca de ganhos instrumentais por parte das organizações populares também concordam que a atuação dos movimentos reivindicativos traz importantes ganhos cumulativos na esfera da cidadania. Todavia, esses ganhos deveriam ser vistos como “efeitos positivos não esperados” da ação dessas organizações e não como objetivos deliberadamente buscados (OLSON, 2002:135).

discutem seus interesses sob regras, condições e rotinas escritas, a fim de obter novas conquistas e garantir as já conquistadas em um fórum onde “*aneis* burocráticos” são substituídos por “*alianças* sociais”.

I.2. A Abordagem de Variedades de Capitalismo

A abordagem de VoCs sustenta que diferentes estruturas institucionais econômicas oferecem oportunidades diferenciadas às firmas, e que estas irão desenvolver estratégias de produção bem como o uso de diferentes tipos de capital humano para obter vantagens, pois diferentes capacidades de capital humano permitem facilitar o desempenho de certos mercados de produtos e serviços.

O foco é centrado nos agentes em busca da satisfação de seus interesses de maneira racional em um processo de interação estratégica. Tem-se a firma como um dos pontos nodais da análise. Destaca-se o atributo relacional da firma que permite a construção de pontes entre os estudos de Administração e Negócios e Economia Política Comparada, duas disciplinas quase sempre totalmente desconectadas (HALL e SOSKICE, 2001:5).

Com efeito, firmas interagem de maneira estratégica em um ambiente em que conhecem as regras e lançam mão do poder de usar este conhecimento a fim de obter vantagens, significando que a situação relativa de um agente é totalmente dependente da ação do outro (GOFFMAN, 1970; DURLAUF, 1997).

Um argumento importante para a melhor compreensão do atributo relacional da firma, é o de que, a partir dos anos 1970, ocorre o desenvolvimento de políticas caracterizadas pela liberalização dos mercados externos (bens, serviços e finanças) em paralelo à mudança do paradigma tecnológico, ambientes nos quais as estratégias das firmas se tornam lucrativas mesmo sem o apoio do Estado. Com efeito, são colocadas distinções entre as Economias de Mercado Coordenado – CME, características de países como Alemanha e Suécia e Economias de Livre Mercado - LME, cujos exemplos são os Estados Unidos e o Reino Unido (SOSKICE, 1999; HALL e SOSKICE, 2001).

No âmbito da discussão sobre o conceito de Variedades de Capitalismo levada a efeito no presente Capítulo, são incluídos conceitos e interpretações complementares a esta abordagem

quando aplicada ao comportamento dos atores que compartilham visões e saberes sobre a realidade específica dos países emergentes, como o Brasil. Tais adequações procuram deixar evidente a minimização da importância da ação estatal no quadro de análise da VoCs e o protagonismo, de forma desproporcional, atribuído ao papel desempenhado pela firma. Como o Estado é uma instituição decisiva quanto à indução e ao “enforcement” dos elementos que compõem o ambiente da política pública, qualquer que seja a variedade de capitalismo, diferentes graus de autonomia decisória da burocracia na formulação, execução e reformulação das políticas públicas e sua relação com a elite econômica capitalista afetam de maneira diferenciada as estratégias empresariais.

Para a VoCs, conforme as análises de Hall e Soskice (2001), há dois modelos básicos de capitalismo: Economia de Livre Mercado e Economia de Mercado Coordenado.

Entretanto, ao analisar as relações entre Estado e Mercado na produção da inovação e do desenvolvimento, as formas de capitalismo são as diversas configurações institucionais das economias nacionais (Amable, 1999; Amable, 2001; Amable e Pettit, 2001; Boyer, 2005). São seus modelos de crescimento econômico e seus respectivos modos de regulação que exprimem a relação entre as formas institucionais e os ajustes macroeconômicos adotados nos países. Incluem-se outros mecanismos de coordenação que não os especificamente econômicos, como as redes, as organizações, as associações e o Estado, espaços institucionais onde se definem o *nexo salário/mercado de trabalho*, regimes monetários, forma de competição, relação “Estado e economia” e inserção no sistema internacional. Para Boyer, uma análise de cunho generalista aplicada ao caso brasileiro, por exemplo, não captura as especificidades do seu desenvolvimento. Devem ser empregadas análises de caráter estrutural, levando em conta as características próprias da economia de cada país, capazes de explicar, inclusive, a diversidade dos modelos de crescimento econômico vis à vis os adotados em países do sudeste asiático.

Boyer (2005:7) sugere quatro tipos de capitalismo:

1. O Capitalismo orientado pelo mercado, no qual a lógica de mercado orienta quase todos os instrumentos regulatórios.
2. O Capitalismo meso corporativo caracterizado pela construção de sistemas de solidariedade no seio das famílias e das empresas.
3. O capitalismo dirigido pelo Estado, no qual inovação, demanda, produção, relações industriais, crédito, etc. são moldados pela intervenção do Estado.

4. O Capitalismo Social democrático, baseado na frequente negociação entre a sociedade civil e as autoridades públicas sobre as regras que dizem respeito à maioria dos aspectos da vida social e da atividade econômica.

Nas fases iniciais do processo de desenvolvimento a função do Estado é a da formação da infraestrutura física e social e do incentivo à implantação das indústrias de base, ações que demandam o estabelecimento de arcabouço institucional de regulação das relações de trabalho, de financiamento de longo prazo, de desenvolvimento tecnológico e da seguridade social.

Conforme aponta Bresser Pereira (2011:10) “nessa fase, o caráter profissional ou tecnoburocrático do capitalismo é muito claro”. Na segunda fase, admitindo-se o processo ideal de desenvolvimento de uma economia política, o Estado passa a desempenhar um papel menos incisivo, eventualmente mantendo um conjunto de políticas com ações de caráter contingencial (BREISSER PEREIRA, 2011).

Hancké et al. (2008) destacam que a estrutura metodológica de VoCs apresenta flexibilidade para incorporar ferramentas de análise que permitem a inclusão de outros casos que se situam fora da tipologia clássica de CME e LME. Entretanto, ponderam que a teoria de Variedades de Capitalismo se mostrou vulnerável a críticas com relação ao seu caráter funcionalista e ao método de análise estático, ao ignorar fontes endógenas de transformações, isto é, em ser propensa ao “determinismo institucional”, pois nega estruturas de poder como classes sociais, além de apresentar a firma como “institution taker” ao invés de ser um ator criativo, assim ignorando as variações entre tipos e tamanhos de firmas.

Como proposição, os autores apontam a revisão da tipologia de VoCs , sugerindo a adoção de modelo alternativo que cruza a presença do Estado com a coesão dos atores econômicos, agregando-o ao modelo clássico de LME e CME, o que permite análises mais aprofundadas e, ao mesmo tempo, abrangentes, do papel do Estado, não considerados anteriormente na VoCs.

Crouch (2005) concorre com Hancké (2008) em relação às críticas do modelo de VoCs, conforme apresentada por Hall e Soskice, ao afirmar que a análise neoinstitucionalista possui alguma dificuldade em acomodar e explicar as mudanças que ocorrem ao longo dos estudos empíricos, associando variáveis funcionalistas aos resultados encontrados em suas avaliações. Como contribuição propositiva Crouch apresenta uma abordagem classificada como

“capitalismo recombinate”, associado à capacidade das instituições se recombinarem, já que, citando Amable e outros autores, o enfrentamento das complexidades pelos pesquisadores tem resultado em abordagens classificadas como “felizes e fortuitas redundâncias amalgamadas às suas próprias incongruências”²², no sentido de que a construção dos modelos teóricos mais ricos e as soluções de políticas mais exitosas deles resultantes devem derivar do profundo conhecimento da realidade de cada economia, seja ela local, regional ou nacional (CROUCH, 2005:453).

Ou seja, as características de um modelo teórico não podem emanar apenas dos seus exemplos de aplicação. Cabe, em paralelo, que as premissas teóricas de um modelo sejam conhecidas antes que um caso possa ser considerado como exemplo desse modelo.

Ainda para Crouch (2005) a visão geral da realidade de VoCs proposta por Hall e Soskice é míope e rasa, suficiente para atender aos problemas de caráter conjuntural, enquanto a visão adequada ao estudo do desenvolvimento e da mudança institucional deve ser específica, aguda e profunda. Para que, de maneira lógica e adequada, possa se dirigir para a construção das instituições que irão prover sustentabilidade ao desenvolvimento.

Outra interpretação, porém, pode ser a de que Crouch esteja a conclamar os pesquisadores do capitalismo a elevar o peso da *arte* (modelos heterodoxos, inventivos e recombinares de analisar a realidade) em detrimento do *engenho* (dar a solução, respostas prontas e dicotômicas) neste momento crucial da trajetória do capitalismo e, o que é mais importante, em relação à formulação de políticas públicas adequadas aos países conforme suas especificidades e idiossincrasias.

Esse dualismo na identificação dos tipos de economia ocorre em paralelo ao debate entre matizes de cunho filosófico e ideológico: neoliberalismo versus social democracia (que permeia todo o debate político contemporâneo). Tal dicotomia tem criado certa confusão sobre se a confrontação neoinstitucionalista é com os neoclássicos, limitada ao nível analítico, ou com os neoliberais, implicando uma confrontação também ideológica, ou ainda, contra todas as práticas políticas associadas com os anti-keynesianos que predominam no período.

²² “serendipitous redundancies embedded in the empirical incongruences of their situation”

Hodgson (1998:172) refuta o caráter abstrato e a-histórico das análises dos economistas liberais ao postular a dimensão histórica dos fenômenos específicos de instituições específicas²³.

A crítica de Schmidt (2007) se dirige à escola de VoCs no ponto em que esta considera a firma como elemento central da análise e reduz o papel do Estado à sua função reguladora.

Segundo Schmidt (2007), ao inserir o Estado como uma categoria de análise, a configuração passa a ter três variedades de capitalismo: economia de livre mercado, economia de mercado coordenado e economia influenciada pelo mercado, com a terceira variedade distinta, não somente em razão da relevância da ação estatal, mas em função dos seus impactos sobre a lógica de interação dos negócios, do trabalho e do Estado. Ademais, a ação política não pode ser reduzida a comportamentos individuais isolados ou à ação de grupos, pois a estrutura do Estado, sua capacidade e os legados políticos importam e influem nos resultados (cf. A.7.1 e III.2.11.5)..

“In compound polities, by contrast, the coordinative discourse among policy actors tends to be highly elaborate, given the large number of policy actors generally involved in policy construction, whereas the communicative discourse tends to be thin, since political leaders have to be careful not to jeopardize those policy actors’ compromises in their pronouncements to the public” (SCHMIDT, 2007:19).

Esta ação estatal é uma variável mais complexa do que a regularmente tomada pela literatura de VoCs, uma vez que a ação do Estado assumida pela VoCs deve ser diferenciada a partir de três ângulos:

1. como uma política pública – no sentido de “fazer a política”, isto é, na medida em que as ações do Estado transitam ao longo de um continuum que vai de “faire” (ação estatal), passando por “laissez-faire” (ação do mercado), mas também levando-se em conta que as políticas públicas encerram as ações de “faire-faire” - estabelecimento de diretrizes para o funcionamento do mercado ou “faire-avec” - ação conjunta do Estado com agentes privados (SCHMIDT, 2007:3).

²³ “We are all born into and socialized within a world of institutions. Recognizing this, institutionalists focus on the specific features of specific institutions, rather than building a general and ahistorical model of the individual agent.”

2. como uma *polity*, isto é, o contexto político-institucional, que pode estar representado em seu formato mais simples (agência governamental) ou por meio de uma miríade de agentes governamentais.

3. como Política na acepção comum da palavra, a qual é explicada no contexto da VoCs de maneira conjunta pela combinação de dois ou três “novos institucionalismos”:

3.a. institucionalismos histórico e de escolha racional – através de explicações macro-históricas das práticas institucionais combinadas com as explicações dos micro-fundamentos da ação estratégica (SCHMIDT, 2007:3). e

3.b. como “a Política”, isto é, os tipos de interação analisados pelo institucionalismo discursivo, que enfoca o conteúdo substantivo das ideias e os processos de interação do discurso, o que ajuda a explicar a reformatação da ação estratégica bem como a reformulação das práticas institucionais (SCHMIDT, 2007:3).

No plano da interação entre o Estado e a sociedade, Schmidt ressalta as dimensões do discurso “coordenado” (mais adequado aos países de sistema centralizado como Inglaterra e França), no qual os atores políticos conversam entre si na busca de acordos em relação às reformas pretendidas e as do discurso “comunicativo” (mais típico na Alemanha), no qual os atores políticos traduzem as reformas desenvolvidas pelo discurso “coordenado” em uma linguagem mais acessível ao público, a fim de que promovam a discussão e a deliberação (SCHMIDT, 2010:19).

Amable (2003) critica a abordagem de Hall e Soskice em pelo menos dois aspectos importantes quando se trata de analisar as economias emergentes. A primeira é que a teoria das complementaridades institucionais enaltece o papel do Estado, minimizado por Hall e Soskice²⁴. Em segundo lugar, o quadro teórico oferecido por Amable incorpora as complexas interações dos aspectos econômicos e sociais. O autor leva em conta cinco setores e não apenas o da intermediação financeira e o da governança corporativa como Hall e Soskice. Ao abordar a economia de maneira ampla, o quadro teórico favorece uma compreensão mais rica da divisão de responsabilidades das funções econômicas entre os agentes públicos, as firmas

²⁴ Esta observação é de extrema importância no caso brasileiro, em especial os setores financeiro, de energia e social em função da existência de certos dispositivos de participação e concertação de caráter neo-corporativistas.

privadas, as empresas estatais que desenvolvem políticas sociais e as organizações da sociedade civil.

A complementaridade institucional torna-se explícita quando a existência ou a forma particular assumida por uma instituição em um contexto específico reforça a presença, o funcionamento ou a eficácia de outra instituição em outro contexto. Amable oferece o exemplo da complementaridade institucional entre os setores financeiro e o de formação de pessoal, que favorece a geração de estratégias de desenvolvimento de longo prazo compatíveis com a aquisição de competências específicas, a segurança do emprego e salários mais elevados (AMABLE, 1999; AMABLE, 2000).

Os conceitos de complementaridades institucionais e de Sistemas Sociais de Inovação e Produção se conectam na prática quando, por exemplo, um sistema financeiro habitacional que facilite a reversibilidade dos contratos e a liquidez dos investimentos torna menos vulnerável a mão-de-obra empregada na construção civil. Pode-se estender este campo das complementaridades institucionais aos domínios da inovação e do sistema de formação profissional (AMABLE, 2001).

I.2.1. Variedades de Capitalismo (VoCs), Sistemas Sociais de Inovação e Produção (SSIP), Estrutura de Coalizão de Defesa (ACF), Convenções e Estruturas de Governança

I.2.1.1. Variedades de Capitalismo (VoCs) e Sistemas Sociais de Inovação e Produção (SSIP)

O enfoque de VoCs se revela útil para o entendimento das economias políticas que não correspondem aos tipos ideais de economia de livre mercado ou economia de mercado coordenado. A perspectiva é a de que cada estrutura institucional da economia apresenta capacidades de coordenação específicas que irão condicionar a forma de atuar das firmas e do governo. Como a estratégia das firmas varia entre as economias em função das diferenças dos tipos de complementaridades, os resultados são diferentes.

Por essa razão, o eixo de discussão translada da visão dicotômica e maniqueísta do binômio “estado-mercado” para a abordagem de Sistemas Sociais de Inovação e Produção – SSIP (PIORE e SABEL, 1984; STREECK e SCHMITTER, 1986; DOSI et AL, 1988, BOYER,

1990; e NELSON, 1993 – APUD HALL e SOSKICE, 2001:3), inserida no contexto do institucionalismo (AMABLE, 2003; HALL e SOSKICE, 2001).

A abordagem de SSIP enfoca de maneira sistêmica os processos de inovação, ressaltando o papel da componente institucional nos processos de criação, transferência e aplicação de conhecimento, enfatizando os aspectos de regulação. Tais processos se caracterizam por formas e padrões particulares de interação entre seis subdivisões setoriais: ciência, tecnologia, indústria, educação e formação, mercado de trabalho e finanças; cada subdivisão marcada por uma combinação específica de instituições e formas de organizações. A compatibilidade dinâmica de cada subdivisão define *ex post* as características do SSIP global.

Ao analisar o conjunto de articulações nas relações entre Estado e Mercado na produção da inovação e do desenvolvimento, Amable considera quatro tipos básicos de capitalismo ou Sistemas Sociais de Inovação e Produção (SSIP): o SSIP baseado no mercado; o SSIP social-democrata, o SSIP meso-corporativista e o SSIP público (AMABLE, 1999, AMABLE, 2001; AMABLE e PETTIT, 2001)²⁵.

No SSIP baseado no mercado, é o mercado que gere as atividades econômicas e sociais, embora não excluindo o envolvimento, por vezes muito significativo, do Estado em algumas áreas como a defesa nacional. A acumulação de competências dentro de cada empresa é complexa dada a alta flexibilidade e a concomitante mobilidade do fator trabalho. O sistema financeiro facilita a criação de sociedades de capital de risco que potencializam a emergência de novos setores.

No SSIP social-democrata, noutro extremo, a regulação é entregue ao compromisso e à negociação entre os parceiros institucionais. Procura-se um acordo de princípios, uma concertação que garanta simultaneamente a competitividade empresarial e a redução da desigualdade.

No SSIP mesocorporativista as empresas de grande dimensão, ligadas por elos pessoais, financeiros ou tecnológicos estão no centro do processo de inovação. A inovação resulta essencialmente da busca de produtos para satisfazer a procura privada. É por isso interna à

²⁵ Sob a abordagem híbrida dos SSIP social-democrata e público, que mais se assemelham à economia política do Brasil pós 1985, as instituições públicas influenciam o processo de inovação e a manutenção do ritmo do crescimento econômico baseado nas políticas monetária e fiscal e na regulação do mercado (AMABLE e PETTIT, 2001).

empresa, resultando da acumulação de competências e processos de aprendizagem. A viabilidade financeira dos investimentos em Inovação e Desenvolvimento se baseia na garantia da relação de longo prazo existente entre o setor financeiro e o setor empresarial.

De acordo com esta abordagem, no SSIP Público as instituições públicas são fundamentais ao crescimento econômico e influenciam o processo de inovação. Demanda e oferta agregadas respondem de forma direta à aplicação dos instrumentos clássicos de políticas fiscal, tributária, monetária e cambial e das políticas setoriais de regulação do mercado e de inovação e à própria provisão de bens e serviços públicos. Ou seja, o papel do Estado não está limitado a corrigir as falhas de mercado, conforme a visão neoclássica, mas a promover a reestruturação e o rearranjo do ambiente político e econômico “à la Schumpeter”, preconizando a mudança permanente baseada em vantagens comparativas dinâmicas de cunho institucional.

Sob a abordagem dos SSIP público, o que mais se assemelha à economia política do Brasil pós 1985, as instituições públicas desempenham papel relevante no processo de inovação, e na manutenção do ritmo do crescimento econômico baseado nas políticas monetária e fiscal²⁶ e na regulação do mercado.

O estudo do papel do mercado como instituição relevante, embora na concepção neoclássica esteja desprovida de elementos históricos ou ligações sociais ou políticas, passa a incorporar expressões tais como “second best”, “satisficing”, e “racionalidade limitada” (March e Simon, 1993)²⁷. Em outras palavras, as pessoas reais, suas regras, suas crenças e seus relacionamentos são recolocados como objetos de análise para a avaliação sob a ótica econômica.

Como ilustração dos componentes envolvidos são apresentados no Quadro I.1 somente os Sistemas Sociais de Inovação Público e Social Democrata, os quais, pela conceituação de Amable (1999) servem como indicadores do hibridismo observado no caso da política

²⁶ Elas englobam desde a isenção de impostos – como, por exemplo, a diminuição do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para a indústria automobilística – até o aumento do volume de crédito para as empresas exportadoras.

²⁷ Instituições, definidas como regras formais e informais e historicamente enraizadas, moldam o comportamento das organizações, isto é, o conjunto de atores que mobilizam de maneira conflituosa e cooperativa os recursos à sua disposição com o objetivo de possibilitar a sobrevivência conjunta da organização e de seus membros (MARCH e SIMON, 1993).

habitacional no Brasil. As lacunas não preenchidas indicam a inexistência do atributo que adira ao perfil descrito por Amable²⁸.

Quadro I.1
Sistemas Sociais de Inovação e Produção

Tipo de SSIP	Público	Social- Democrata
Princípio Geral	Conciliação dos objetivos das autoridades públicas e do setor privado, seja por negociação ou sob controle do Estado	Negociação entre os atores sociais na busca de regras aplicáveis à economia e à sociedade
	Efeitos sobre	
Ciência	Pesquisa básica dissociada do desenvolvimento de novos produtos	Importância das necessidades sociais na definição dos objetivos de pesquisas
Tecnologia	Importância do ímpeto governamental para o desenvolvimento da pesquisa por agentes privados	Evolução gradual na migração da exploração de recursos naturais em direção à tecnologia da informação
Competências e habilidades	Mobilidade da força de trabalho	Ideais igualitários na educação e na política salarial
Mercado de Trabalho	Forte institucionalização de regras de emprego, carga de trabalho e proteção social ²⁹	
Competição	Competição moderada em função da intervenção estatal ou lobbies de associações empresariais em um único mercado	Pequeno número de grandes firmas atuando no nível federal e redes locais formadas por microempresas
Produtos	Lenta adaptação às mudanças do mercado	Importância da qualidade dos serviços e diferenciação
Intervenção Estatal	Forte regulação (federal, estadual e local) sobre o gasto público, a previdência social, etc.	Formas variadas de intervenção estatal baseada em transferências de recursos e na regulação
Inovação		Inovação associada a soluções de problemas econômicos e sociais
Especialização industrial		Setores ligados às demandas sociais (saúde, segurança, habitação, meio ambiente)

Fonte: AMABLE, 1999, anexo tab. 3.

Obs: Os diferentes componentes dos Sistemas Sociais de Inovação e Produção se caracterizam pelo legado histórico de um *mix* de instituições e organizações e que sofrem modificações parciais pela ação política de *stakeholders* da política.

²⁸ O exame dos processos de inovação e produção que ocorrem no ambiente da regulação dos setores financeiro e da construção civil da política habitacional será feito no Capítulo II.

²⁹ Sob este aspecto merece destaque o papel do sindicato laboral em relação às condições de trabalho do setor, com destaque para a assinatura do Compromisso Nacional para o Aperfeiçoamento das Condições de Trabalho da Indústria da Construção, considerado uma conquista para as relações de trabalho do setor, com a criação de espaço de negociação nacional tripartite, que estabelece regras e padrões nacionais para as condições e relações de trabalho para as obras do setor (DIEESE, 2013).

I.2.1.2. Variedades de Capitalismo (VoCs) e Estrutura de Coalizão de Defesa (ACF)

A extinção do BNH e sua sucessão pela Caixa Econômica como agente operacional representaram a mudança da arquitetura organizacional da política inserida em um contexto de mudança institucional mais amplo, com a posterior introdução do Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades e o amplo processo de descentralização na execução da política habitacional observado a partir dos anos 2000.

As formas de interação que prevalecem no âmbito dos interesses privados incluem os diversos espaços políticos, formalmente estabelecidos e ligados à estrutura do Estado, para interagir com a burocracia governamental. As formas de interação se dão pela criação de laços pessoais e de redes entre a alta cúpula governamental e os empresários que dirigem grupos econômicos e grandes empresas de setores estratégicos (EVANS, 1993:136).

Por conseguinte, ressalta-se o papel dos movimentos populares, do segmento financeiro, do setor industrial e comercial e dos fóruns de âmbito local, regional e federal, espaços institucionais de caráter meso, nos quais defendem as ideias e opções específicas na condução da política pública da habitação, com destaque para o papel dos Planos Diretores Locais, e que funcionam como alimentadores da mudança institucional da política habitacional no nível macro.

Sabatier (2007) aponta a Estrutura de Coalizão de Defesa (ACF)³⁰, que aborda a interação de atores de uma variedade de instituições que comungam as mesmas crenças em relação à política pública – no contexto de um subsistema da política pública, como adequada para explicar a mudança da política pública sob a ótica institucionalista. Para o autor, a mudança na política pública é função da competição no seio dos subsistemas e nos eventos que ocorrem fora dos subsistemas. A ACF devota grande esforço no mapeamento dos sistemas de crenças das elites políticas e na análise das condições sob as quais o aprendizado voltado para a política pública que permeia as coalizões pode ocorrer. Os objetivos podem variar desde a mudança total da política a pequenos ajustes ou em novos arranjos institucionais - não estruturais, podendo significar também a garantia da implementação da política ou aumento da

³⁰ Termo adaptado da expressão inglesa Advocacy Coalition Framework (ACF). A sigla ACF é adotada como referência à Estrutura de Coalizão de Defesa, para não confundi-la com a sigla utilizada para se referir ao modelo Estrutura, Conduta e Desempenho (ECD).

consciência em relação a uma *issue* social, ou facilitar a cooperação entre adversários, a fim de mitigar os conflitos e chegar-se a um acordo negociado (KLEIN e MARMOR, 2006)³¹.

Conforme assinala Weible (2005: 98)

“The ACF offers a different approach to *stakeholder* analysis because the ACF defines a policy subsystem—not a specific venue or alternative—as the most useful unit of analysis and has explicit assumptions and hypotheses regarding (1) the substantive and territorial boundary of the policy issue and who to include in a *stakeholder* analysis; (2) the structure of individual beliefs and motivations to influence policy, (3) individual motivations to form relationships (into advocacy coalitions); (4) the identification of *stakeholder* resources and available political venues; and (5) the factors necessary to produce major and minor policy changes”.

A tarefa de se analisar a trajetória de uma política habitacional, cuja silhueta de seus objetivos pode ser delineada a partir da análise dos seus subsistemas, envolve a determinação das possíveis coalizões de defesa neles encontráveis.

A delimitação apropriada do escopo de cada subsistema de forma individual se torna complexa em razão da existência de subsistemas superpostos e entrelaçados. Uma agência de habitação local, por exemplo, é parte de um subsistema de habitação local e, ao mesmo tempo, interage com os subsistemas imobiliário e de transporte e se relaciona de maneira vertical com os subsistemas de política estadual e federal. A situação é particularmente complexa quando envolve acordos internacionais, os quais automaticamente acrescentam agências internacionais que procuram impor seus interesses e regras de operação aos entes subsoberanos. O comportamento dos participantes da política no interior do subsistema é, ainda, afetado por dois conjuntos de fatores exógenos: o primeiro estável (valores socioculturais, por exemplo) e o segundo dinâmico - mudanças nas condições socioeconômicas, na opinião pública, nas coalizões governamentais e decisões políticas e impactos de outros subsistemas (SABATIER e WEIBLE, 2007:193).

I.2.1.3. Variedades de Capitalismo e o Conceito de Convenções

Enquanto que o Estado representa um conjunto de organizações burocráticas relativamente independentes (em diferentes agências, departamentos, secretarias, ministérios) que possuem

³¹ As demais estruturas compreendem: a heurística de estágios (LASWELL, 1971), a escolha racional institucional, a estrutura de múltiplos fluxos (KINGDON, 1984. apud SABATIER, 2007, pg. 9) e a estrutura de equilíbrio interrompido (Baumgartner e Bryan Jones. 1993, apud SABATIER, 2007:9), que entende a política pública como caracterizada por longos períodos de mudança incremental, pontuada por breves períodos de importantes mudanças, que ocorrem quando oponentes da política pública constroem novas “imagens da política” e exploram as diversas oportunidades que surgem para introduzir as reformulações desejadas.

interesses próprios e diferentes bases de domínio que influenciam diretamente os resultados dos conflitos políticos, as elites burocráticas controlam os diferentes espaços públicos e influenciam de maneira importante os processos de formulação e implementação das políticas, ao definirem as agendas e o acesso dos demais *stakeholders*.

As contribuições contidas na literatura apresentada deixam claro que a análise do processo de desenvolvimento deve respeitar as especificidades das economias políticas, e que se faz necessário retificar a abordagem de VoCs, por meio das adaptações necessárias, a partir do conhecimento específico da realidade das economias dos países emergentes.

Outro aspecto relevante a ser somado à abordagem de VoC diz respeito ao comportamento dos atores, o qual exprime visões e saberes compartilhados da realidade específica orientadores do desenvolvimento de suas práticas. Tal observação introduz na discussão o conceito de convenções. A abordagem das convenções caracteriza-se por uma orientação interdisciplinar que encara a atividade econômica como socialmente construída e mantida e historicamente determinada por ação coletiva e individual expressa através de organizações e instituições (WILKINSON, 1999:64).

De ponto de vista instrumental, as convenções são expressas por meio de dispositivos e mecanismos de julgamento compartilhados que indivíduos constroem coletivamente e que produzem certa estabilidade frente a um espaço de múltiplas possibilidades de decisão (Niederle, 2013:450). Para tanto é necessária a existência de um "conhecimento comum" (Lewis, 1969, apud NIEDERLE, 2013:449), pois a "identificação intersubjetiva das regras", não existe em abstrato, nem pode ser concebida como um exercício de mera racionalidade (Wilkinson, 1999:67). Por conseguinte, faz-se necessário entender as instituições a partir da presença de agentes conectados em um círculo de interação e interdependência mútuas. Ou seja, os agentes desempenham o papel de "atores" que conduzem ações (no sentido ativo) e de "intérpretes" (no sentido passivo) que referendam as normas e comportamentos (NIEDERLE, 2013:460).

Assim, para a abordagem das convenções, as regras não são anteriores à ação e tampouco são elaboradas de fora da ação, surgindo no interior do processo de coordenação dos atores. Mais especificamente, representam uma resposta a problemas que aparecem no interior de tal coordenação e devem ser entendidas como mecanismos de clarificação que também estão, eles mesmos, abertos a desafios futuros (WILKINSON, 1999:67).

Carvalho (2014:248) coloca a perspectiva keynesiana³² de convenção como um “reductor de incertezas” dado o aumento da previsibilidade do comportamento dos agentes que compartilham de uma mesma crença em relação ao que seja possível, ressaltando, porém, que a relevância da convenção seja função direta do número de indivíduos que dela fazem parte. Carvalho ainda resalta a diferença entre a abordagem keynesiana e a da escola francesa³³, pois para esta última, a crença envolve questões sobre “o que se julga desejável ou prioritário, e como a consecução desses objetivos seria viabilizada ou facilitada pela intervenção de política [econômica]” (CARVALHO, 2014:251).

Em seus estudos do desenvolvimento econômico brasileiro, Antonio Barros de Castro adota o conceito de convenções para apontar a dicotomia entre os movimentos de sustentação do "crescimento (garantido)" e da "estabilidade (simulada)", a primeira vigente no país do final da Segunda Grande Guerra até o término dos anos 1980, quando se “dissolve” e é “substituída” pela segunda, que vigora a partir da década de 1990 (CASTRO e CASTRO, 2012:72-79).

De maneira análoga, Erber (2004) coloca a expressão “Convenções do Desenvolvimento”, buscando traduzir de maneira concreta a noção de que o que se conceituava por desenvolvimento ao longo do século XX não auxiliava a formulação e a execução de políticas, de enfoques parcial e racionalista, pois, no seu conjunto, muitas delas se mostravam incongruentes e até mesmo antagônicas, uma vez que suas propostas buscavam soluções para - os já citados - “wicked problems” (ERBER, 2004:48). Ademais, os arranjos institucionais sofriam dos problemas de coordenação pois não ficava claro o desenho das estruturas de governança capazes de lidar com problemas complexos e abertos. A abordagem institucionalista expressa sua preocupação em buscar pacificar estas incongruências ao entender que o caráter plural e complementar dos *stakeholders* das políticas públicas, reflete a defesa dos seus interesses em uma arena de conflito, de cooperação e de mútuo aprendizado, sem o quê a política pode vir a se tornar “morto-viva” como o que ocorreu após a extinção do BNH, com prejuízos à sua contribuição para a mitigação dos problemas para os quais fora criado.

³² Keynes usa a expressão “comportamento convencional” (Carvalho, 2014:248)

³³ Orléan (2004) denomina Análise Econômica das Convenções

O restante deste Capítulo se destina a colocar em perspectiva e a articular as questões referentes ao modelo básico de Variedades de Capitalismo, conforme posto por Hall e Soskice, apresentando as críticas manifestas por autores que aceitam este tipo de abordagem como alternativa à dicotomia estado-mercado, mas que procuram apontar impropriedades com referência aos aspectos políticos, ideológicos e de metodologia de análise empírica, em especial as variáveis históricas, geográficas e econômicas, contribuindo com a formulação de uma abordagem da VoCs aos países emergentes e em especial ao caso brasileiro.

Formas de interação que prevalecem no âmbito dos interesses privados incluem os diversos espaços políticos, formalmente estabelecidos e ligados à estrutura do Estado para interagir com a burocracia governamental. As formas de interação se dão pela criação de laços pessoais e de redes entre a alta cúpula governamental e os empresários que dirigem grupos econômicos e grandes empresas de setores estratégicos.

Com base na discussão a ser efetuada ao longo deste Capítulo, buscar-se-á caracterizar o campo da política habitacional como produto de composições e coalizões entre firmas, a burocracia estatal e os atores políticos. A partir da formatação do quadro de vínculos históricos entre agentes públicos e privados, expressos nos discursos, debates e ações procurar-se-á analisar os processos de mudança da política habitacional.

Esta discussão se faz pertinente, tendo em vista que uma das hipóteses da tese é a de que a mudança observada no modelo institucional e organizacional da política, com a substituição do Banco Nacional da Habitação pelo Ministério das Cidades – ou por uma Secretaria Nacional de Habitação na estrutura desse Ministério – representou a adaptação aos modelos descentralizados de execução das políticas públicas, a exemplo das de saúde e educação.. Outra hipótese, decorrente da anterior, é de que tal mudança vem impactando as relações tanto intra quanto entre os agentes públicos e privados nos níveis federal e subnacional, especialmente no nível municipal. Cabe responder, portanto, em que sentido as mudanças inseridas na arquitetura institucional interferem nas relações entre os agentes envolvidos na política habitacional.

I.2.1.4. Variedades de Capitalismo e Estruturas de Governança

No artigo introdutório ao livro “Varieties of Capitalism (VoC); The Institutional Foundations of Comparative Advantage” Hall & Soskice (2001) desenvolvem um importante esforço de

sistematização e oferecem um quadro de referência para a reflexão sobre o papel reservado ao mercado e ao chamado Estado desenvolvimentista do século XXI, cujo perfil é explicitado por Evans (2010).

O enfoque da VoCs deriva da Nova Economia Institucional³⁴ os conceitos básicos de como as organizações operam no nível micro da economia, aplicando-os aos problemas que envolvem questões macroeconômicas. Mercados e hierarquias são aspectos das estruturas econômicas de livre mercado e de mercado coordenado. Em economias de livre mercado as firmas coordenam suas atividades por meio de estruturas hierárquicas e arranjos competitivos. Em economias de mercado coordenado as firmas dependem de maneira importante de relações não-mercado (não necessariamente estatais) para a coordenação das suas trocas com outros agentes e construção de suas competências centrais (HALL e SOSKICE, 2001:21-36).

Oliver Williamson emprega o termo *estrutura de governança* e considera o ambiente institucional como o conjunto de parâmetros sob os quais um arranjo institucional (ou estrutura de governança) opera (Williamson, 1991:287).³⁵. Sob este prisma o conceito da firma como “ente relacional” para VoCs possui correspondência em Alchian e Demsetz (1972) e em Fama (1980), que consideram a firma como um conjunto de “nexos de contratos”.

Um arranjo institucional especifica quais são os agentes habilitados a realizar uma determinada transação, o objeto (ou os objetos) da transação e as formas de interações entre os agentes no desenvolvimento da transação, estando o arranjo sujeito aos parâmetros mais gerais do ambiente institucional.

De acordo com Ménard (2002:24) há diferentes tipos de arranjos institucionais *possíveis*. Dentre esses tipos figuram os arranjos típicos de mercado, hierárquicos e híbridos que combinam incentivos e controles administrativos, de forma que há elementos que se assemelham ao mercado e elementos que se assemelham a uma hierarquia. Isso porque, embora os agentes estejam submetidos a controles definidos previamente na estrutura institucional, eles preservam a sua independência. Assim, a relação entre os agentes em um arranjo híbrido não pode limitar-se apenas a controles administrativos, pois neste caso os

³⁴ O termo Nova Economia Institucional foi introduzido por Oliver Williamson em 1975 em *Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization*.

³⁵ A função Williamsoniana das instituições é a de permitir às firmas obterem vantagens conjuntas (ou recompensas coletivas) por meio da cooperação

agentes estariam no interior de uma mesma hierarquia e teriam sua liberdade de decisão suprimida.

A consequência é que os arranjos híbridos combinam controles e incentivos. Em setores regulados –como é o caso do conjunto que se articula em torno da política habitacional–, há elementos de mercado na forma de incentivos – a empresa regulada obtém facilidades para o desenvolvimento de produtos e processos inovadores; porém, ao mesmo tempo, há elementos de hierarquia na forma de controles administrativos exercidos pelas agências reguladoras, ministérios etc., corporificados em centros estratégicos, desempenhando funções de coordenação, acompanhamento, controle e supervisão.

Entretanto, o fato dos arranjos híbridos demandarem um centro estratégico não significa que o Estado seja um candidato natural a desempenhar este papel, sendo esta função exercida por agentes privados, como no caso de franqueadores e de empresas compradoras líderes de rede de fornecedores, muito embora o Estado possa desempenhar o papel de centro estratégico (MÉNARD, 2010 apud FIANI, 2013:36).

O híbrido envolve agentes públicos e privados independentes na consecução de objetivos comuns, impõe problemas de cooperação e adaptação distintos dos enfrentados por uma hierarquia ou um mercado. Estruturas hierárquicas utilizam essencialmente controles, enquanto o mercado utiliza basicamente incentivos, e a forma de combinar incentivos e controle de modo a reduzir conflitos e induzir à cooperação é exatamente o desafio do híbrido.

Em ambiente de incerteza e complexidade não é possível determinar *ex-ante* de forma completa as características dos seus arranjos institucionais. Essas falhas podem ser mitigadas através do recurso a mecanismos de coordenação formais previamente estabelecidos pelo Estado, como as leis e o sistema judicial (Fiani, 2011, p. 106) e a mecanismos de coordenação informais, como convenções e normas sociais (GRANOVETTER, 1985:495).

No contexto da VoCs os atores relevantes podem ser indivíduos, firmas, grupos produtores ou governos. A firma, tomada como um agente relacional, busca desenvolver e explorar competências centrais e capacidades dinâmicas, entendidas como capacidades de desenvolver, produzir e distribuir bens e serviços de maneira lucrativa. A qualidade das relações que a firma é capaz de desenvolver se revela como crítica, tanto internamente – com seus empregados – como externamente, no seu relacionamento com fornecedores, clientes,

colaboradores, sindicatos, associações comerciais, governos, comunidades, etc. Tais relacionamentos são problemáticos, pois envolvem custos de transação e conflitos do tipo agente-principal e, mesmo em situações que estruturas hierárquicas tenham êxito em mitigar tais problemas, ainda podem ocorrer situações de risco moral, seleção adversa e fuga à responsabilidade (*shirking*) (TEECE e PISANO, 1998, apud HALL e SOSKICE, 2001:6; TEECE, 2007).

O paradigma de Variedades de Capitalismo considera que instituições em economias de mercado coordenado facilitam a provisão de habilidades específicas apropriadas, pré-requisito para a adoção de estratégias produtivas que concorrem para a existência de vantagens comparativas em relação a determinados setores produtivos. De maneira análoga, esta abordagem confere grande importância ao trabalho dos conselhos e acordos setoriais coletivos como forma de facilitar investimentos pelos trabalhadores em habilidades específicas e em capital humano.

Instituições são definidas como o conjunto de regras formais e informais que os agentes geralmente seguem, seja por razões normativas, cognitivas ou materiais, enquanto que as organizações são entes duradouros compostos de membros reconhecidos formalmente como tal, cujas regras também contribuem para as instituições da economia política. (HALL e SOSKICE, 2001:9)

Em economias de mercado coordenado há certas espécies de instituições cruciais para o estabelecimento de compromissos: são as instituições que oferecem aos agentes a oportunidade de exercer capacidade deliberativa em ambiente de cooperação. A capacidade deliberativa permite aos agentes determinar os riscos e os retornos envolvidos na cooperação e resolver as questões distributivas a eles associadas. Além disso, podem aumentar a sua capacidade em agir de maneira estratégica no enfrentamento de desafios inéditos.

Entretanto, instituições formais são insuficientes para garantir a melhor escolha dentre as diversas situações de equilíbrio, o que leva os agentes a escolher a situação satisfatória de equilíbrio – retornos mais elevados em um ambiente não cooperativo – em um contexto de visões e crenças compartilhadas sobre o que os demais agentes farão.

Nessas condições, economias de mercado coordenado oferecem maior sustentação institucional para a ocorrência de interações estratégicas, necessárias para a determinação do

valor de ativos co-específicos (ativos cujos retornos dependem de forma importante da cooperação de outros ativos), para a oferta de capacitação a uma indústria ou a elaboração de um projeto de pesquisa e desenvolvimento cooperativo, por exemplo.

Em economias de livre mercado são oferecidas aos agentes maiores oportunidades de mobilização de recursos em busca de retornos mais elevados, induzindo à aquisição de ativos intercambiáveis, tais como habilidades genéricas ou tecnologias de uso múltiplo.

É a presença das complementaridades institucionais entre os dois tipos de mercado que permite considerar uma economia política com determinado tipo de coordenação em uma esfera da economia, desenvolvendo competências complementares em outras esferas. Esta flexibilização da dicotomia Estado-mercado, consubstanciada na proposição de Variedades de Capitalismo, abre espaço para a discussão de metodologias e critérios de diferenciação entre as economias desenvolvidas e não desenvolvidas. Internamente a estes dois tipos observa-se um *continuum* de situações que acarreta a necessidade de novas tentativas de – de novo – emoldurar a diversidade e a heterogeneidade, ensejando o aparecimento de críticas ao modelo básico de VoCs sob os prismas funcional, setorial e regional.

O enfoque adotado por Hall e Soskice procura oferecer uma conceituação dinâmica das economias políticas nacionais no sentido de antecipar suas transformações e em apresentar proposições específicas sobre os processos através dos quais elas ocorrerão. Os autores vêem as economias políticas nacionais como sistemas que sofrem choques externos de uma economia globalizada na qual tecnologias, produtos e gostos se alteram de forma contínua. (HALL e SOSKICE, 2001:79)

I.2.2. Adaptações do Modelo de VoCs Para a Análise da Mudança Institucional e Organizacional das Políticas Públicas dos Países Emergentes

Ao discutir a questão das Variedades de Capitalismo, Bresser Pereira (2011) se apóia na afirmação de Boyer (2004:10), de que “os economistas continuam, na sua maioria, a estudar a economia de mercado sem ousar tratar do capitalismo enquanto sistema econômico”, ignorando que os sistemas econômicos são sistemas sociais e políticos; parcialmente constituídos por relações comerciais e econômicas reguladas pelo Estado. Tais observações convergem com as de Jackson e Deeg (2008), de que as economias políticas são caracterizadas por diferentes configurações institucionais que produzem lógicas sistêmicas particulares no desenvolvimento de suas ações econômicas. E trajetórias de dependência

específicas às diferentes economias políticas geram padrões de coalizões políticas próprias pondo em relevo o papel do Estado enquanto ator relevante no processo de mudança..

Ao associar a configuração das políticas públicas à abordagem de VoCs, Delgado (2010:32) coloca que esta procura

“.. identificar diferentes configurações nacionais, tomadas não como estruturas holísticas, estáticas, mas como ambientes derivados de escolhas efetuadas em condições determinadas, que geram incentivos para o apego dos atores sociais à sua permanência, porém abertos à mudança, notadamente em situações de crise, a partir da orquestração de coalizões, que podem estabelecer novas configurações”.

Com isso, Delgado et al, (2010:996) reconhecem que o papel das políticas públicas é, dentre outros, o de induzir a mudanças de comportamento, seja por meio de mudanças no ambiente institucional, ou por meio de ajustes nas políticas públicas para a obtenção de resultados voltados, por exemplo, à elevação da capacidade de inovação das empresas, ainda que não alterados os elementos centrais do ambiente institucional.

Jackson e Deeg (2008) assinalam também a necessidade de se verificar em que sentido os efeitos das ações das coalizões políticas moldam a implementação das regras institucionalmente definidas e inibem o seu cumprimento, ao mesmo tempo que se deve observar como o Estado interpreta e cumpre as normas por ele próprio promulgadas através dos processos políticos formais.

Como o Estado é uma instituição decisiva quanto ao “enforcement” dos elementos que compõem o ambiente, qualquer que seja a variedade de capitalismo, a elaboração e a execução de políticas desenvolvidas por seus titulares e agências afetam de forma crucial as decisões empresariais.

As normas formais editadas pelo Estado possuem uma relação complexa com a institucionalização das práticas entre os atores privados. Em primeiro lugar, o Estado pode instituir leis que não são cumpridas na prática, em função dos diferentes perfis de capacidade administrativa para fiscalizar o seu cumprimento. Além disso, e mais importante, o não cumprimento pode se dar em razão da ausência de capacidade política em criar instituições eficazes destinadas a desempenhar as funções de “enforcement” (Culpepper, 2007), o que afeta de forma especial os países emergentes.

O Estado figura, destarte, como importante variável explicativa da dependência de trajetória das políticas públicas em países emergentes. É, pois, relevante explicitar o papel decisório e as relações da burocracia com a elite econômica capitalista nos processos de formulação, execução e reformulação das políticas públicas.

Com efeito, Evans cunhou a expressão “autonomia inserida” – *embedded autonomy* - para representar “um conjunto concreto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas” (Evans, 1993:136). A partir da noção de “autonomia inserida” pode-se entender as dificuldades na implementação das políticas públicas, caso estas não disponham do apoio de instituições complementares no contexto nacional. Muitas regras institucionalmente reconhecidas apresentam ambiguidades e ensejam margens para interpretação, especialmente em contextos de transição social e política (STREECK e THELEN, 2009).³⁶

I.2.2.1. Estudos Empíricos da Abordagem de VoCs aos Países Emergentes. A Introdução das Relações Burocráticas Público-Privadas

No âmbito da discussão do conceito de Variedades de Capitalismo são desenvolvidas correções específicas à abordagem quando aplicada aos países emergentes (Delgado, 2010; Delgado et al, 2010; Schneider, 2004; Schneider, 2008; e Jackson e Deeg, 2008). Levando em conta que, no quadro conceitual de VoCs o foco recai sobre as interações estratégicas da firma com o seu ambiente, tais correções são relevantes pois em países latino-americanos tanto as empresas multinacionais quanto o Estado ocupam papel preponderante no ambiente econômico e político. Mesmo a partir de uma visão estrita da firma, o Estado raramente desaparece, pois exerce a intermediação de importantes relações – com credores, sindicatos e empresas estrangeiras, além da regulação dos mercados.

Nos anos 1960 e 1970, o foco das análises sobre as economias políticas capitalistas recaiu sobre as atitudes e comportamento dos empresários na condução das políticas de desenvolvimento. Esta perspectiva focada nas articulações de indivíduos no ambiente

³⁶ No Brasil, por exemplo, a transição do regime de aposentadorias com base na regra da estabilidade para o novo sistema do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que passou a vigorar a partir de 1967, provocou insegurança, especialmente em relação aos empregados que apresentavam contratos de trabalho com tempo suficiente para receberem a indenização em bases mais vantajosas do que as oferecidas pelo FGTS. Entretanto, a complementaridade institucional se fazia necessária, a fim de que fossem executados os financiamentos habitacionais, cujos recursos originários do FGTS, vieram substituir os provenientes da cobrança de um percentual sobre os aluguéis, o que propiciou a formalização do Plano Nacional da Habitação com características de sustentabilidade – ao menos em sua concepção original.

doméstico foi suplantada por uma abordagem que se apoiava na economia internacional, tendo na teoria da dependência um importante quadro de referência. Sob este enfoque o capitalismo na América Latina era dependente e cerceado por restrições externas, além de apresentar frágil dinamismo interno (CARDOSO, 1979: Capítulo VI e EVANS, 2004). Nos anos 1970 e 1980, a análise do capitalismo latino-americano foi objeto de estudos sobre o Estado e dos padrões da intervenção estatal; (EVANS, 1995; SCHNEIDER, 1999 e BRESSER PEREIRA, 1996).

Colocações como as de Delgado, Schneider, e Jackson e Deeg, induzem à reflexão sobre a riqueza associada à heterogeneidade dos agentes que compõem as redes sociais e políticas, do modo como se dão as relações entre eles e de como se formam as coalizões entre os diversos agentes construtores das ações de coordenação e governança, sabendo-se que estas não são construídas por todos mas pelos segmentos dominantes.

Ao aplicar o conceito de VoCs à América Latina, Schneider (2004 e 2008) observa que redes de relacionamento se formam obedecendo a estruturas hierárquicas de governança e acrescenta aos dois tipos pertencentes ao modelo básico outros tipos complementares: Hierarchical Market Economy - HME (Economia de Mercado Hierarquizada) e “Network Market Economy” – NME (Economia de Mercado em Rede).

Schneider concorre com Delgado ao admitir que as vantagens analíticas de VoCs estão menos associadas à construção de tipos rigidamente articulados por um único mecanismo de interação estratégica – ou princípio alocativo, como sugere –, e mais em relação às suas possibilidades heurísticas, no sentido de identificar e analisar a interação estratégica entre o Estado e as firmas, ao se referir ao segundo tipo complementar de capitalismo, que denomina “Network Market Economy - NME” (SCHNEIDER, 2008).

“...., there are good reasons to think that capitalism in many middle income countries may have settled into institutional foundations of its own, and therefore requires analysis on its own terms rather than as some form of capitalism..... [I]nformal relations are based on long term, non contractual, face-to-face interactions. In more complete NMEs, informal networks can permeate business groups (as in keiretsu), as well as relations with employees, banks, government agencies, and sectoral competitors” (SCHNEIDER, 2008: 8).

Ainda conforme Schneider

“...most discussions view capitalism in poor countries as transitory, dependent, pre-modern, developing, emerging, or some other gerund, with the implicit presumption that the trajectory is toward some already recognizable form of capitalism in rich countries. The conceptual addition of the new hierarchical variety (HME) allows us to conceive of a distinct, rather than derivative, kind of productive organization that has its own reinforcing dynamics and institutional advantages and disadvantages (SCHNEIDER, 2008:4)

Delgado (2010:996) converge com Hall e Soskice quando considera as políticas públicas como passíveis de serem afetadas pelas características do ambiente institucional. Assim, nas formas liberais, ocorre o predomínio do mercado nos processos de coordenação, o que faz os agentes privados mais sensíveis a incentivos financeiros. Incentivos fiscais e subsídios à produção ou ao consumo por meio de políticas públicas setoriais, por exemplo, tendem a apresentar maior relevância. Políticas como as compras governamentais contribuem para a redução da incerteza quanto à manutenção da demanda e permitem a continuidade dos investimentos privados³⁷. Já no caso das formas coordenadas a presença de associações que atuam de maneira coesa e com capacidade de assegurar a lealdade de seus membros para ações concertadas, favorece o desenvolvimento de padrões cooperativos.

Para Delgado, entretanto, a abordagem de Variedades de Capitalismo de Hall e Soskice é importante como instrumento heurístico, desde que devidamente adequado para uma análise abrangente de qualquer país capitalista, a partir da identificação das ligações entre as empresas e diferentes elementos do ambiente no qual operam, bem como no enfrentamento dos problemas de coordenação. Delgado (2010) e Delgado et al (2010). O processo de desenvolvimento, porém, não ocorre em ambiente controlado e, portanto, as economias políticas que não dispõem de instituições capazes de garantir as mudanças de ciclo próprias do processo de crescimento restam reféns de sua própria trajetória.

Este quadro serve como pano de fundo para o estabelecimento de outras formas adicionais de capitalismo, dentre elas o chamado capitalismo de laços analisado no Brasil, a partir do final da década de 1980 (Lazzarini, 2011). Neste tipo de capitalismo os laços são estabelecidos entre capitalistas pelo fato de terem posições acionárias conjuntas nas mesmas empresas. No caso brasileiro este tipo de capitalismo surge em função das ações do Estado voltadas para a consolidação de grandes grupos nacionais.

I.2.2.2. Abordagem de VoCs Adaptada ao Caso Brasileiro

Durante o processo de formação do Estado Desenvolvimentista brasileiro dos anos 1930-1950 ocorre o surgimento e ascensão da classe dos funcionários públicos. Com o fortalecimento da

³⁷ A introdução do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) – ver II.1.2.2.4. - significou a solução via mercado de capitais para a sustentabilidade do financiamento à produção e à comercialização de imóveis. Arranjos para o financiamento de curto prazo, entretanto, assumem forma híbrida, especialmente com relação à aquisição de materiais de construção para reforma, ampliação e até mesmo construção de habitações (Construcard, por exemplo)

burocracia estatal as alianças entre interesses políticos e econômicos passam a se organizar maneira tal a formar no interior do aparelho estatal “ilhas de racionalidade e especialização técnica” (Nunes, 2003:34) que permitiram justificar políticas públicas em nome de critérios técnicos. Entretanto, como essas “ilhas de racionalidade” se formaram dentro de uma estrutura institucional caracterizada pelo clientelismo político, elas acabaram por não servir ao “interesse público”, mas aos interesses privados que se organizaram no interior do Estado.

Diniz (2010:111) aponta que, durante a Era Vargas, a atuação do setor empresarial revelava fraqueza enquanto ator coletivo, ressaltados a força de determinados setores e o peso das conexões pessoais com as autoridades estatais e da presença da indústria nas arenas burocráticas do Estado corporativo legado por Vargas. Com a perda de função dos partidos políticos e o enfraquecimento do Legislativo no período autoritário pós 1964, ocorre o aumento da centralização das relações políticas no interior do Estado, na figura dos funcionários públicos tecnocratas e dos grupos de interesse privados.

A tentativa de reforma da administração pública brasileira, com o objetivo de superação da rigidez burocrática foi realizada através da edição do Decreto-Lei 200 de 1967. A ênfase recaiu sobre a descentralização, mediante a autonomia da administração indireta.

Conforme Bertero (1985: 17, apud BRESSER PEREIRA, 1996:7), “subjacente à decisão de expandir a administração pública através da administração indireta, estava o reconhecimento de que a administração direta não havia sido capaz de responder com agilidade, flexibilidade, presteza e criatividade às demandas e pressões de um Estado que se decidira desenvolvimentista”.

O decreto-lei 200 promove a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando uma situação que já se delineava na prática. Através da flexibilização de sua administração e da utilização de empregados celetistas buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado, e se fortalecia a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar, e a classe empresarial (BRESSER PEREIRA, 1996).

Em sua versão vigente durante o regime militar, estes tipos de aliança recebem diversas denominações e conceituações. Cardoso (1975) refere-se a elas através do conceito de “aneis burocráticos”. O’Donnell (1990) confere a expressão “regime burocrático autoritário”; Bresser

Pereira (1977) a denomina “modelo tecnoburocrático-capitalista”; e Evans cunhou o conceito de “tríplice aliança” (EVANS, 1980).

No período do regime militar a burocracia estatal brasileira incorpora e consolida um conjunto de técnicas administrativas, em especial de planejamento econômico, dotado de mecanismos de coordenação orçamentária, fiscal e monetária e de coordenação do investimento apoiado na captação de poupanças oriundas do setor privado. Nesse quadro de relações a burocracia expressa sua capacidade de controlar o processo decisório, assumindo, na direção do governo, responsabilidades e poderes usualmente atribuídos aos políticos.

A partir dos anos 1980, os líderes empresariais iniciam a sua mobilização política, em resposta ao contexto da incerteza associado ao período da Nova República, ordem socioeconômica e política subsequente ao regime militar. Os empresários defendiam um novo programa estratégico para o desenvolvimento econômico, a ser introduzido por meio de reformas econômicas e constitucionais contando com o protagonismo do mercado (DINIZ, 2010:106).

Tal realidade contrasta com a fase da industrialização via substituição das importações, em que o Executivo constituía o espaço privilegiado de intercâmbio com os grupos privados, pois a partir de meados dos anos 1980, observa-se o deslocamento da ação dos interesses organizados do Executivo para o Legislativo. Tal mudança se deu mediante a introdução do instrumento do *lobby*, que já apresentava relevância desde o período de elaboração da Constituição de 1988. No decorrer da década de 1990, reforça-se a tendência à valorização do Legislativo.

Boschi e Gaitan (2008: 309) observam que “a natureza da coalizão política é parte de um contexto mais amplo, que inclui não só atores que se encontram conjuntamente no governo, mas também as características do sistema político (pluralismo, fragmentação, divisão de poderes, etc.).”

A heterogeneidade encontrada nas coalizões não se restringe às situações referentes à defesa de interesses vinculados a determinados subsistemas³⁸ das políticas públicas durante certo período de tempo e em relação a uma região geográfica. Segundo Boschi e Gaitan (2008:314).

³⁸ O conceito de subsistema da política pública foi introduzido no item A.6.e será detalhado no Capítulo III.

“[a heterogeneidade] no Brasil, não é exclusiva do [atual] período, sob a liderança do Partido dos Trabalhadores. Para viabilizar sua agenda de reformas liberais no âmbito doméstico (privatização de serviços públicos, interrupção de monopólios estatais, entre outras medidas), o governo de Fernando Henrique Cardoso se apoiou numa base heterogênea de partidos, obtendo, em seus dois primeiros anos, uma série de vitórias nessas áreas”.

Cabe ressaltar que as formas de interação apresentadas são complementadas por outras similares, mas que espelham formas de concertação diversas do conceito de anéis (Peters, 1981, Peters, 1987). Os processos gerais que englobam a interação público-privada, e em que situações se criam, ou não, anéis burocráticos são descritos por Peters (1981) e por Peters (1987, apud RUA e AGUIAR, 1995:235). Peters propõe análises que estudam as diferenças de comportamento e tensões entre políticos e burocratas, sob os pontos de vista formal e legal, das afinidades (paroquial), das relações de caráter funcional, as de competição pelo poder (adversária), e a do Estado administrativo.

O conceito de anéis burocráticos, segundo Rua e Aguiar (1995) admite uma relativa autonomia dos burocratas e sua interdependência com os atores privados e, embora esteja vinculado às relações entre o Executivo e as associações representativas da sociedade civil, não exclui a classe dos políticos, nem ignora o Legislativo como atores relevantes no processo decisório. Nas interações definidas como anéis burocráticos, as relações público-privadas podem se dar em um desenho formal-legal, que espelha a interação entre burocracia e empresariado nos espaços políticos formais, de cooperação e consenso. Tais espaços de negociação são criados para viabilizar o equacionamento dos benefícios privados vis à vis os interesses econômicos sociais do Estado.

A interação pode também se dar mediante um arranjo de natureza paroquial, que guarda afinidades, de um lado, com a Teoria das Elites, sugerindo a existência de contatos pessoais entre burocratas e empresários, concentrando-se em torno de questões e interesses específicos; e, de outro lado, com os mecanismos corporativistas de intermediação de interesses, em função dos vínculos baseados em interesses setoriais (RUA e AGUIAR, 1995).

I.3. Síntese do Capítulo I

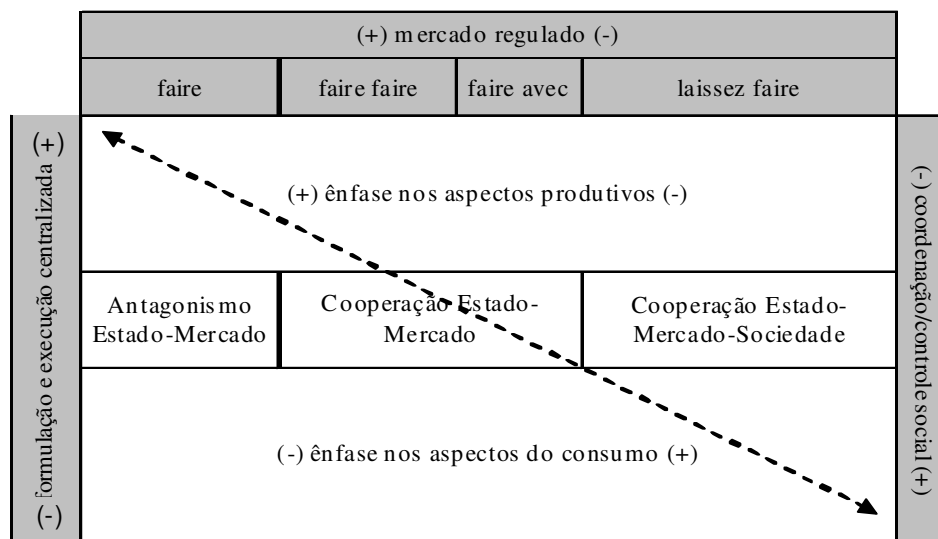
A Figura I.1. ilustra a síntese das principais ideias contidas neste Capítulo I. Como toda generalização e idealização, esta síntese deve ser tomada como uma estrutura de referência e não como um guia de arranjos institucionais destinados à sua formulação e implementação de políticas públicas.

O quadrante superior esquerdo espelha o modelo extremo que enfatiza o papel regulamentador do Estado, com forte centralização na formulação, execução, controle e coordenação e fraca participação e controle social das políticas³⁹. No outro extremo (quadrante inferior direito) prevalecem os arranjos institucionais que privilegiam as relações de comportamento cooperativo, a autogestão, a autoavaliação e a provisão de bens e serviços de consumo coletivo com ênfase na solução de conflitos via acordos tácitos entre os agentes, com ou sem a mediação do Estado.

As formas híbridas representam as situações mais comuns, isto é, mais próximas do centro da distribuição de casos de formulação e execução de políticas públicas nas democracias plurais. A direção dos arranjos e das medidas adotadas não se dá apenas no sentido do predomínio de um ou outro pólo, mas se comporta de maneira a atender às questões circunstanciais de cunho macroeconômico (tal como no caso do massivo Programa Minha Casa Minha Vida) embora incorporando avanços e conquistas dos movimentos sociais (regularização fundiária, por exemplo) e a maior participação de firmas de construção na execução de projetos habitacionais de menor porte distribuídos pelo território nacional^{40, 41}.

Figura I.1

Estado Democrático, Mercado Responsável e Sociedade Participativa
Arranjos Institucionais de Formulação, Execução, Regulação,
Coordenação e Controle das Políticas Públicas



Elaboração do autor baseado em Amable e Pettit (2001), Hall e Soskice (2001), Sabatier (2007), Schmidt (2007), e Evans (2010)

³⁹ Este modelo se aproxima do receituário referido como “supply side economics” e teria como estrutura representativa o “modelo BNH”.

⁴⁰ Este modelo se aproxima da estrutura de governança representativa do Ministério das Cidades

⁴¹ Para Guilherme Boulos (2012), o Minha Casa Minha Vida representa a recuperação da política habitacional, em 2009, após a extinção do BNH, em 1986.

Capítulo II A Política Habitacional Sob o Enfoque Institucionalista de Variedades de Capitalismo

II.1. Introdução

O processo coordenado de intervenção do Estado brasileiro na economia com a finalidade de promover o desenvolvimento tem como marco histórico os anos 1930, quando, sob os efeitos da crise internacional e sustentado pelos poderes que o regime Vargas conferia ao Executivo federal, são adotadas ações protecionistas para promover mudanças na estrutura produtiva – historicamente comandada pelo setor agrário exportador – e uma reforma administrativa⁴², alterando a relação das forças que influenciavam a formulação e a execução das políticas públicas.

No Brasil, a formalização de uma política habitacional de amplo espectro ocorre a partir do final da década de 1930 (MELO, 1990). Num primeiro estágio, até o momento que antecede a Constituição Federal de 1988, as ações se caracterizam por padrões de política em que os arranjos institucionais assumem a forma centralizada, compreendendo planos nacionais de habitação vinculados a entidades que organizavam a sua execução, como os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), a Fundação da Casa Popular (FCP) e por fim o Banco Nacional da Habitação (BNH), órgão que incorporou ações complementares à habitação, como o saneamento e demais infraestruturas em conjuntos habitacionais. Tais ações se constituíram em instrumentos postos em prática, com vistas à superação da carência de moradias destinadas às camadas mais pobres da população. (BONDUKI e KOURY, 2010).

O período 1964 - 1986 convive com o modelo tecnoburocrático, no qual as relações entre os *stakeholders* públicos e privados da política receberam denominações tais como “aneis” (Cardoso, 1975; Codato, 2003:501). Em tal modelo predominam o polo “faire” e a dimensão “faire faire”, nos quais a política pública da habitação é elaborada e executada a partir de decisões gestadas pelo Estado em conjunto com os grupos financiadores, industriais e capitalistas fundiários.

A alteração do quadro de articulações entre os agentes no nível federal e local tem início ainda na década de 1970 quando grupos da sociedade civil passam a organizar os movimentos que buscavam o desenvolvimento social e econômico da população urbana de baixa renda, por

⁴²Dentre as medidas da reforma administrativa inclui-se o Decreto-Lei Nº 579, de 30 de julho de 1938 que organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)

meio de medidas como a provisão de habitação popular e da infraestrutura urbana. Essas demandas foram absorvidas por partidos políticos criados ao final da década de 1970 e início da década de 1980 (SILVA et al, 1994).

No contexto da crise macroeconômica vigente a partir de meados dos anos 1980, as medidas de ajuste implementadas provocaram alterações institucionais e organizacionais da política pública da habitação, cujos marcos institucionais relevantes são apresentados em ordem cronológica no quadro II.1.

Quadro II.1 **Marcos Institucionais da Política Habitacional**

1985 - Criação da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados (CDU)
1986 – Extinção do BNH
1987 – Edição da Emenda Constitucional pela Reforma Urbana
1988 - Inserção do Capítulo II, artigos 182 (Plano Diretor) e 183 (Usocapião), no título VII da Constituição Federal
1989-2000 - Elaboração do Estatuto da Cidade e aprovação na CDU
1991 - Fundo Nacional de Habitação Popular (aprovado na Câmara Federal em 2005)
1992 - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92)
1994 - Aprovação do PLC 199/2001 no Congresso da PNS, após ampla participação de todos os setores da sociedade, e veto presidencial em 04/01/1995.
1996 – Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Habitat II
1997 - Criação da Frente Nacional de Saneamento Ambiental
1997 – Criação do SFI
1999 -Conferências Nacionais das Cidades - Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Federal
2000 - Inserção da Emenda 26/2000, na Constituição Federal (Art. 6º) sobre direito à moradia
2001 - Lei 10.257 - Estatuto da Cidade, que regulamenta a Função Social da Propriedade e da Cidade
2003 – Criação do Ministério das Cidades
2004 – Criação do Conselho das Cidades
2004 – Política Nacional de Habitação
2005 - Aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e da Lei do Saneamento
Lei 11.124/05: Sistema, Conselho Gestor e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
2007 - Discussão sobre Parcelamento do Solo, Regularização Fundiária e Mobilidade Urbana na CDU
2007 – Programa de Aceleração do Crescimento – PAC
2008 – Plano Nacional de Habitação - PlanHab
2008 – Lei 11.888: Assistência Técnica
2009 – Programa Minha Casa Minha Vida

Fonte: AZEVEDO (2007), CARVALHO e ROSSBACH (2010) e BRASIL (Portal da Legislação)

Em 1985, estágio em que o quadro institucional da política habitacional tal como formulada se aproximava do colapso, é instituído o grupo de trabalho destinado a elaborar uma proposta de reforma do Sistema Financeiro da Habitação (GTR/SFH)⁴³. O grupo elaborou um diagnóstico

⁴³ Colegiado formado por representantes do governo e da sociedade organizada diretamente envolvidos com a política habitacional

do quadro vigente e formulou alternativas de solução dos principais problemas do Sistema. Em relação ao BNH, duas recomendações daquele Grupo se destacaram:

(a) a perda pelo BNH das funções de órgão central do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, a serem transferidas para o Banco Central; e

(b) sua transformação em um Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano voltado para o equacionamento da questão urbana e habitacional. Em coerência com o novo contexto político-institucional de redemocratização do país, recomendou-se maior controle social e participação dos beneficiários no processo decisório, a fim de que fossem mantidas as prioridades sociais.

Após a sua extinção, o BNH, que se encontrava vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Urbano, teve as atribuições dispersas entre este ministério, o Conselho Monetário Nacional, o Banco Central, a Caixa Econômica Federal e a Superintendência de Seguros Privados, elenco de órgãos com esferas diversas de responsabilidades inerentes às suas funções específicas.

A incapacidade de organização dos esforços dos *stakeholders* no sentido da reconstrução de um sistema de coordenação e controle único, focado no objetivo comum de formular e executar a política habitacional, deixou-a errante até que a situação favorável da macroeconomia sinalizasse novas e melhores perspectivas para a sua elaboração e execução.

A síntese histórica a seguir espelha o movimento errático que a política de habitação apresentou entre 1985 e 2003, situação que afetava de maneira importante os setores da construção e financeiro⁴⁴.

Até 1985, o BNH figurava na área de competência do Ministério do Interior.

Em março de 1985 é criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU, cuja área de competência passou a abranger as políticas habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente.

⁴⁴ Maurício Schulman, ex-presidente do BNH, e na qualidade de presidente da FEBRABAN, afirmava em palestra na ABECIP, em 1995, que “o sistema de financiamento habitacional tem que procurar um novo caminho no Brasil, que foi perdido há mais de dez anos, e estamos, até hoje, sem conseguir esconder pedaços do cadáver que estão espalhados por todas as salas e quartos da nossa residência. Disponível em http://www.abecip.org.br/imagens/conteudo/publicacoes_e_artigos/sfi_-_um_novo_modelo_habitacional.pdf). Acesso em 22/06/2014

Em novembro de 1986, com a extinção do BNH e a transferência de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal – CEF, a área de habitação permanece concernente ao MDU, mas gerida pela CEF que, por sua vez, não estava vinculada a este Ministério, mas ao Ministério da Fazenda.

Em março de 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU, que acumula, além das competências do antigo MDU, a gestão das políticas de transportes urbanos e a incorporação da Caixa Econômica Federal.

Em setembro de 1988, ocorrem novas alterações: cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social – MBES, em cuja pasta permanece a gestão da política habitacional.

Em março de 1989, é extinto o MBES e cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), sob competência do Ministério do Interior. No mesmo ano as atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e da Caixa Econômica Federal (CEF) passam a ser vinculadas ao Ministério da Fazenda. O modelo institucional adotado pela SEAC privilegiava a iniciativa de Estados e Municípios em relação ao estabelecimento de prioridades alocativas, o que permitiu maior autonomia dos governos estaduais e municipais ao deixarem de ser apenas executores da política.

A reação ao marasmo institucional em que mergulhou a política habitacional surge, por vias indiretas, a partir de iniciativas das lideranças do movimento sindical preocupadas com a reformulação do Conselho Curador do FGTS. Ainda em 1989 são tomadas as primeiras providências visando sanear e tornar transparente a gestão do Fundo, sendo fortalecido o papel do seu Conselho Curador⁴⁵ no planejamento e controle da aplicação dos recursos disponíveis e no acompanhamento da execução da política habitacional.

O choque macroeconômico dos anos de 1990 e 1991, período em que ocorre a histórica intervenção sobre os depósitos de poupança, afetou de maneira negativa a percepção dos *stakeholders* em relação ao curso futuro da política habitacional.

⁴⁵ Resolução do Conselho Curador do FGTS, nº 03, de 11 de dezembro de 1989, que estabeleceu a composição paritária da representação compartilhada entre empregados, empregadores e governo.

Entretanto, é a partir de 1992, com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92)⁴⁶, que se reforçam as iniciativas visando associar as questões referentes aos processos de degradação ambiental à urbanização acelerada e desorganizada, definindo-se a sustentabilidade como princípio e os assentamentos humanos sustentáveis como objetivo a ser perseguido. Nesse período reinicia-se o debate sobre a política habitacional no Congresso Nacional, contando com a participação dos movimentos pela moradia, as associações e entidades empresariais e o Fórum de Secretários Estaduais de Habitação.

Entre 24 e 27 de maio de 1994 é realizada em Brasília a 1ª Conferência Nacional de Habitação, com o tema “Construindo uma Política Habitacional”, promovida pela Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), com patrocínio da Caixa Econômica Federal e apoio dos Governos Estaduais e Municipais, Entidades de Classe de Empresários e Trabalhadores. Este evento torna explícito o (re)engajamento formal dos *stakeholders* em torno da política, condicionado pelos processos de redemocratização e de descentralização por eles reconhecidos (ver Anexo 1).

Em 1995, ocorre uma nova reforma na organização da política habitacional, com a extinção do Ministério do Bem-Estar Social e a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), esfera que ficaria responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação. É a partir deste período, quando alguns resultados do Plano Real começam a produzir efeito sobre os investimentos de maior prazo, que começa a se esboçar a formulação de uma arquitetura institucional que realmente fosse capaz de conformar uma política habitacional, em substituição ao conjunto desordenado e desorganizado de normas impostas a uma diversidade de agentes preocupados com o cumprimento restrito de suas obrigações individuais.

Para Abrucio e Gaetani (2006), o ciclo de reformas nas políticas de gestão pública, iniciado no Governo Federal em 1995, desdobrou-se pelos governos estaduais de maneira diversa. Alguns estados deram início a políticas inovadoras simultaneamente às reformas implementadas pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), outros iniciaram ciclos modernizadores em 1999, ou mesmo em 2003. Tal realidade sugere que o corpo de ideias disseminadas a partir do debate em torno do Plano Diretor da Reforma do Estado tenha

⁴⁶ Conferência realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992, também conhecida como Cúpula da Terra, que reuniu 178 chefes de Estado para debater formas de desenvolvimento sustentável. Disponível em <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/o-sucesso-da-conferencia-rio-92-da-onu-e-o-desenvolvimento-sustentavel.aspx>.

introduzido um ambiente propício ao início do processo de mudança, porém com impactos temporais e de intensidade heterogêneos.

Como resposta às contínuas e crescentes demandas da população carente de moradia e de serviços de infraestrutura, esquemas descentralizados na implementação da política habitacional, a exemplo das demais áreas da política social — educação fundamental, assistência social, saúde e saneamento — foram implantados e, de forma constante e cumulativa, passa a se processar a transferência de um conjunto cada vez mais significativo de atribuições de gestão do nível federal para o nível local de governo. Em coerência com o novo contexto político-institucional de redemocratização do país, aumentam o controle social e a participação dos beneficiários no processo decisório⁴⁷.

Entretanto, a ausência da identificação de um interlocutor, que exercesse as funções de centro estratégico (ver II.1.2.2.), com mandato e estrutura representativa capazes de dar suporte e continuidade aos debates visando à reformulação e fortalecimento da política habitacional, perenizava a dispersão em torno da pauta da habitação no contexto das políticas públicas e a desorganização das ações dos *stakeholders*.

O debate sobre a política habitacional encontraria novos canais de expressão, via Congresso Nacional, a partir, sobretudo, da ação dos movimentos pela moradia, das associações de mutuários, das entidades empresariais e dos fóruns de representantes dos governos estaduais e municipais.

Nesse novo cenário de relações intergovernamentais, os estados não teriam encontrado uma forma concreta de atuação em relação às políticas públicas, sobretudo porque a municipalização de várias políticas públicas impôs aos governos locais a execução, coordenação e financiamento suplementar de forma direta de vários serviços em âmbito local, num processo que ocorre de forma heterogênea entre os milhares de municípios brasileiros (ABRUCIO e GAETANI, 2006).

Os Municípios, pressionados pelo aumento dos assentamentos informais, invasões e ocupações clandestinas de áreas públicas, passaram a desenvolver, conforme suas possibilidades, experiências expeditas de baixo custo e de alcance imediato, destinadas a melhorar as

⁴⁷ Devido ao esgotamento da capacidade de lidar com problemas complexos os governos centrais passam a transferi-los para as instâncias subnacionais, mormente o nível municipal, que começa a se tornar um espaço privilegiado para o exercício da democracia, da participação cidadã e de iniciativas econômicas e sociais (PINHO e SANTANA, 2002).

condições de moradia para os mais pobres. Alguns Municípios passaram a complementar essas intervenções com a regularização fundiária dos assentamentos e outras ações de caráter normativo quanto ao controle da ocupação e uso do solo, da mobilidade urbana e dos impactos ambientais decorrentes do adensamento da ocupação (ARAGÃO, 1999:542).

Como resultado de iniciativas oriundas dos movimentos sociais formados por profissionais, lideranças sindicais e sociais, ONGs, intelectuais, pesquisadores e professores universitários passam a ser propostos marcos de mudanças de cunho institucional. Dentre tais mudanças figuram a inserção da questão urbana na CF/88, a lei federal Estatuto da Cidade de 2001, e a Medida Provisória 2220/2001 (Termo de compromisso de ajustamento de conduta para a regularização fundiária de área pública municipal) além da própria criação do Ministério das Cidades em 2003.

Temos, assim, os efeitos de quatro importantes conjuntos de vetores sobre o Legislativo,: – a ação do Conselho Curador do FGTS, os compromissos assumidos na Conferência Rio 92, as iniciativas dos governos municipais e as ações dos movimentos sociais organizados -, que contribuíram para a nova configuração da política habitacional, inserida na política urbana, e que adota o princípio da transversalidade, buscando garantir o delineamento da arquitetura organizacional que passa a vigorar, tendo como centro da governança o Ministério das Cidades.

A adoção de massivos programas habitacionais como parte do receituário das políticas anticíclicas traz exemplos de ações voltadas para a construção de moradias em municípios com população inferior a 50 mil habitantes⁴⁸, como o Programa Minha Casa Minha Vida.. A implementação pulverizada de recursos, conforme o estabelecido para o Programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo, possui importantes efeitos para frente e para trás na interiorização da extensa cadeia da construção civil.

Conforme se pode depreender da leitura dos eventos que se seguiram à extinção do BNH até a criação do Ministério das Cidades, a decisão da extinção do Banco não contemplava a substituição de um modelo centralizado de política por outro modelo formal especificado, nem a sua substituição por uma agência ou uma estrutura formalmente desenhada para operar de maneira mais descentralizada.

⁴⁸ Esta parcela dos municípios corresponde a cerca de 90% do total.

Os motivos da extinção do BNH comumente citados se referem às questões dos desequilíbrios patrimoniais e financeiros, da timidez expressa pelos resultados do combate ao déficit de moradias e do anacronismo representado por um modelo de decisão centralizado em um contexto político de participação democrática. Entretanto, como em qualquer outra política, a política habitacional fazia gravitar à sua volta grupos de interesse preocupados não só com os efeitos da política, mas também com os seus resultados – mercado de insumos, a forma como o governo organiza a produção, e com as instâncias de participação nos sistemas de incentivos criados internamente às estruturas de governança.

A arquitetura organizacional e institucional do sistema habitacional não era pensada, à época, de forma a contemplar o atendimento aos princípios da transversalidade, da descentralização, participação social e da complementaridade entre as políticas que atuam sobre o ambiente urbano. Entretanto, os princípios que emergem no relatório da Rio 92, e que contribuíram para a recuperação da política habitacional, legitimavam e demandavam a observância dos princípios de sustentabilidade ambiental. As transações que ocorrem neste espaço envolvem custos decorrentes da necessidade de cada agente buscar cumprir de maneira individual as suas obrigações, requerendo, por conseguinte, a imposição de um arranjo organizacional capaz de prover as condições para a coordenação da política, muito embora tal arranjo não significar, necessariamente, a solução para o êxito total da política. O processo dinâmico característico das mudanças organizacionais cria, como a teoria institucionalista preconiza, incentivos e constrangimentos formais e informais, o que reduz as chances de efeitos positivos de vulto da política pública.

II.1.1. O Continuum “Faire-Laissez Faire” da Política Habitacional no Brasil

Esquemas descentralizados na implementação da política habitacional trouxeram vantagens do ponto de vista da eficiência no tocante à possibilidade da melhor definição das necessidades locais, ao mesmo tempo que criaram problemas associados aos aspectos de natureza organizacional e institucional envolvendo os vários atores com interesses individuais diversos.

A cooperação entre Estado e Mercado torna-se assim necessária dada a incapacidade dos agentes econômicos, ao atuar de forma descentralizada em busca do seu autointeresse, obterem resultados que atendam aos requisitos de eficiência em condições de competição (PIORE e SABEL, 1984; STREECK e SCHMITTER, 1986; DOSI ET AL, 1988; BOYER, 1990; NELSON, 1993 – APUD HALL e SOSKICE, 2001:3; AMABLE, 2003; HALL e

SOSKICE, 2001 e SCHMIDT, 2007:12). Adicione-se a necessidade da assunção do papel de coordenador desempenhado pelo Estado, que advém tanto da dificuldade da visão sistêmica como da natural incerteza estratégica dos agentes públicos e privados situados ao longo da cadeia da provisão dos serviços⁴⁹.

Com efeito, a formulação da política de habitação pressupõe a coordenação pelo governo federal e a cooperação entre os três níveis de governo e os demais *stakeholders*, com foco na complementaridade entre a regulação financeira, orçamentária e contratual.

É durante o período 1985 - 2010 que as políticas macroeconômica e habitacional passam a tornar mais evidente a incorporação das formas híbridas de Variedades de Capitalismo: “faire-faire” - estabelecimento de ações governamentais indutoras para o funcionamento do mercado e a construção de “um conjunto concreto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas”⁵⁰ - e “faire-avec” – a ação conjunta propriamente dita do Estado com os agentes privados e com a sociedade (SCHMIDT, 2007:12). Adaptação e transformação são, portanto, as resultantes das ações reflexivas (no sentido da autocrítica e do autoesforço) necessárias às instituições Estado, Mercado e Sociedade para enfrentar-se de maneira consequente os desafios lançados pela operação das economias dos países em um contexto democrático - Estado, responsável - Mercado e participativo - Sociedade (SCHÖN, 1983).

II.1.2. A Reprodução da Estrutura do Planejamento Governamental no Desenho da Política Habitacional nos períodos 1964 -1986, 1986 – 2003 e 2003-2012

II.1.2.1. O Período 1964 – 1986

Ao longo dos 22 anos, da sua criação em 1964 até sua extinção no governo José Sarney, o BNH teve como objetivo principal contribuir para a solução do problema habitacional. Operou em escala limitada entre 1964 e 1967 e a partir desse ano teve seus recursos aumentados com a aplicação dos recursos do FGTS. No início dos anos 1970, ampliaria suas funções, tornando-

⁴⁹ As visões maniqueísta (de “bom e mau”) e dicotômica (este ou aquele) de se abordar as relações do Estado e do mercado são contestadas por autores como Wade (1992) e Chang (2007), que analisam a possibilidade da existência de um continuum no qual as regras formais e informais de comportamento dos agentes privados e públicos se alteram de acordo com as mudanças no ambiente econômico doméstico e externo.

⁵⁰ Evans cunhou a expressão “autonomia inserida” – embedded autonomy - para representar estes laços (EVANS, 1993:136).

se um banco de desenvolvimento urbano, engajado também em operações de Saneamento Básico (ARAGÃO, 1999).

Entretanto, vivia-se há época uma realidade política diferente das democracias liberais, que possuem instrumentos garantidos pela Constituição e pelo Direito, que permitem a presença e influência de representantes das classes dominantes nos centros de poder, respeitando, porém, a circulação dos diferentes grupos políticos sem que ocorra um desarranjo grave do sistema institucional dos aparelhos do Estado. As ditaduras, de modo geral, são muito mais resistentes em admitir que esses processos ocorram em um ambiente no qual esta participação se dê de forma aberta. Daí considerar que o Estado ditatorial seja organizado em ‘feudos’, cujas relações se apresentam pouco flexíveis (CODATO, 2003:497).

O período ditatorial iniciado em 1964 representou a hegemonia do planejamento sinótico e racional como instrumento de programação e execução das ações dos governos.

Estimulados pela disseminação de modelos estatísticos e matemáticos de previsão e de simulação, pela utilização de sistemas de informação sustentados pela utilização corporativa dos recém desenvolvidos computadores, até então de uso exclusivo do setor militar, e pela filosofia da adoção das ações governamentais associadas a metas quantitativas, desencadeia-se a proliferação de planos, projetos e programas, numa perspectiva de racionalidade técnica, de neutralidade da atuação do burocrata e da organização governamental à qual pertencia, ao mesmo tempo que se valorizava o saber científico e aético nas intervenções propostas, em um ambiente que se pretendia imune aos conflitos de natureza política e ideológica.

Para Simon (1978) tal postura deixa evidente que a visão estreita dos fenômenos estabelece soluções aquém do desejado pela sociedade

“Acceptance of the narrow view that economics is concerned only with the aggregative phenomena of political economy defines away a whole rich domain of rational human behavior as inappropriate for economic research. (SIMON,1978:346).

O quadro então vigente naturalmente afastava, por falta de “saber técnico” e excluía, por falta de necessidade política, os reais beneficiários dos planos inseridos nas políticas públicas, isto é, os segmentos da sociedade demandantes de ensino, saúde, habitação, saneamento, etc..

A síntese formal do processo de planejamento centralizado era expressa pelo “plano”, o registro concreto de que o monopólio da competência para alocar recursos econômicos e da sua gestão se hospedava no governo central e que as possibilidades de mudanças estruturais, definição da ordem social e a promoção de políticas dependiam das “regras escritas” assinaladas no detalhamento dos planos e orçamentos a eles vinculados e nos atos normativos referentes à organização da entrega final dos serviços aos beneficiários das políticas.

Tais regras escritas possuíam a função de delimitar os grupos que concorriam e participavam da alocação e divisão dos recursos alocados, em especial aqueles cujos setores econômicos estavam submetidos a instrumentos de regulação restritivos, em especial os setores financeiro, automobilístico e de bens de capital.

A adoção de modelo do planejamento centralizado era, à época, uma salvaguarda do adequado funcionamento das ações governamentais. Tal estrutura de funcionamento do governo central ensejava uma articulação estreita e protegida do acesso de grupos que conviviam com a burocracia estatal, desenhando os chamados “aneis burocráticos”.

No âmbito das organizações governamentais o apego a este tipo de planejamento se ancorava na característica eminentemente técnica das questões envolvidas, criando células de especialistas, sendo a coordenação das equipes interdisciplinares o equivalente a uma “comissão de sistematização”, sem que os próprios técnicos obtivessem a informação sobre as alterações introduzidas, nem sobre o andamento das propostas por eles formuladas. A frustração maior era saber que os planos repousavam nas prateleiras das agências, ministérios e outros órgãos de governo e não saber o que havia sido efetivamente realizado e quais os beneficiários efetivos das ações propostas.

Codato (2005:10) acrescenta às funções de coordenação, acompanhamento e controle, as atividades de “supervisão” de grupos de militares ligados à cúpula da Presidência da República e que, “à distância”, exerciam influência sobre as políticas industrial, energética e de informática (os termos entre aspas aparecem no texto original).

O elenco de planos de hierarquia superior formulados e implementados pelo governo central a partir de 1964 são listados no Quadro II.2 (MATOS, 2002).

Quadro II.2

Brasil. Planos de Hierarquia Superior Formulados e Implementados pelo Governo Central entre 1964 e 1985

Plano de Ação Econômica do Governo (1964-1967)
Plano Decenal (1967)
1º Orçamento Plurianual de Investimentos (1968-1970)[1]
Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970)
Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-1973)
I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974)
II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)
III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985)

Fonte: Matos (2002)

A seguir são apresentados os principais pontos de política econômica inseridos nesses planos e explicitadas as medidas de política habitacional adotadas a eles vinculadas, de forma a evidenciar sua reprodução e subordinação.

II.1.2.1.1. O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) - (1964-1967)

O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), implantado a partir da instauração do regime militar, em 1964, no Governo de Castello Branco, definiu os contornos do conjunto de instituições e organizações responsáveis pelo planejamento, controle e coordenação.

Os principais pontos do Plano compreendiam a política de redução do déficit de caixa governamental; a política tributária, destinada a fortalecer a arrecadação e a combater a inflação; a política monetária visando à progressiva estabilização; a política bancária, de estímulo ao desenvolvimento via aumento do crédito e a política de investimentos públicos, com objetivo de fortalecimento da infraestrutura econômica e social e de redução dos desequilíbrios regionais e setoriais (MATOS, 2002).

O surgimento de vários fundos parafiscais, como o FGTS e o PIS, e a introdução da correção monetária no sistema tributário, contribuíram para o surgimento de um contexto favorável para a condução independente da política monetária e para o direcionamento dos recursos às atividades econômicas. A correção monetária garantia as taxas de juros reais positivas, possibilitando o desenvolvimento do mercado de títulos públicos e novos instrumentos de financiamento não inflacionários do déficit público, como a colocação de títulos de dívida pública (ORTN), além da criação do Conselho Monetário Nacional - CMN, órgão normativo da política monetária e do Banco Central - Bacen, órgão executor da política monetária e fiscalizador do sistema financeiro

Nesse período foram implementadas i) a Reforma Bancária -Lei Nº 4595 de 31/12/1964; ii) a reforma Habitacional, criando o sistema financeiro de habitação - Lei Nº 4380 de 21/08/1964 - SFH⁵¹ e iii) a Reforma do Sistema Financeiro e do Mercado de Capitais - Lei Nº 4728, de 14/07/1965 (RESENDE, 1992:228).

A política de austeridade acentuou a recessão econômica que vinha ocorrendo desde a década de 1960 com efeitos negativos para a indústria da construção, em especial o segmento das grandes obras públicas, com a interrupção das obras que vinham se desenvolvendo no período do governo João Goulart.

Durante o governo Castello Branco, a partir de proposta de Sandra Cavalcanti, secretária no governo da Guanabara Carlos Lacerda, , houve ampla reformulação do setor com o Plano Nacional de Habitação e a criação de novas agências: o SFH, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e o BNH. As áreas de atuação das construtoras passaram a se concentrar no setor de habitação e a proposta de Cavalcanti era construir moradias populares para as classes de baixa renda urbanas, de modo a atenuar a questão social (PEDREIRA CAMPOS, 2012).

No setor do saneamento, foi celebrado o Convênio entre o Departamento Nacional de Obras e Saneamento - DNOS e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento - USAID, com

⁵¹ O sistema de financiamento habitacional do Brasil é atualmente composto de três segmentos: o primeiro, de caráter social, efetua operações com recursos orçamentários da União e com recursos do FGTS; o segundo, voltado ao atendimento da classe média, composto pelo Sistema Financeiro Habitacional (SFH) a partir dos recursos das cadernetas de poupança (SBPE); e o terceiro, denominado “de mercado”, compreendendo as operações de crédito bancário livremente pactuadas entre as partes e as operações do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI).

as políticas para o setor tomando maior vigor com a criação do Plano Nacional do Saneamento - Planasa, em 1971.

A segregação de funções norteou a realização destas reformas com a consequente segmentação do mercado financeiro, através da especialização das instituições financeiras e da vinculação da captação com a aplicação dos recursos. Entretanto, os problemas ligados à dimensão e estruturação do SFH – o volume das operações, a variedade de sub-mercados de crédito, a dispersão territorial das atividades e os aspectos sociais e políticos associados à questão da moradia - foram determinantes da ruptura do modelo centralizado da sua gestão.

Com a criação do BNH em 1964 uma nova fase do planejamento centralizado e autoritário se expressa por meio do planejamento urbano, um aspecto particular do movimento de cima para baixo das práticas administrativas executadas durante o regime militar.

Em paralelo à intervenção no contexto do espaço urbano, instrumentos de planejamento financeiro e orçamentário desenvolvidos ainda durante os anos 1950 e 1960 são introduzidos na gestão pública, tais como o orçamento-programa (ou orçamento por programas) regionalizados, orçamento de caixa e a integração dos sistemas financeiro, contábil e orçamentário, componentes do Sistema Nacional de Planejamento⁵².

Aragão (1999:121)⁵³ considera que um aspecto relevante do papel do BNH era a concentração em uma única organização, das funções de

“[um] grande banco de investimentos em habitação e infraestrutura urbana e de órgão central de dois sistemas financeiros: o da habitação (SFH), que além do segmento social (COHABs, Cooperativas, Institutos, etc., que atuavam fundamentalmente como repassadores de recursos do FGTS) incluía o sistema constituído pelas entidades públicas e privadas que captavam poupanças voluntárias do público e as direcionavam para o setor habitacional, dentro dos parâmetros fixados pelo BNH, e o do Saneamento (SFS, integrado pelas empresas estaduais de água e esgotos (e estendido, a partir de 1985, também a empresas municipais) cujos investimentos eram financiados, em mais de 75%, pelo BNH”

Aragão acrescenta que, embora “centralizador no aspecto normativo”, o modelo era descentralizado sob o aspecto operacional, tendo as administrações estaduais e municipais como responsáveis pela execução planejada das aplicações, o que criava situações nas quais “o BNH ficaria inteiramente a reboque” dos governos subnacionais. Ou seja, o processo não

⁵² O orçamento programa foi introduzido no Brasil através da Lei 4320/64 e do decreto – lei 200/67.

⁵³ José Maria Aragão era o presidente do BNH quando da extinção do banco.

obedecia a uma regra salutar de planejamento, mediante a adoção de um modelo de “descentralização com coordenação”. Além disso, a releitura desta arquitetura organizacional vigente durante os anos de funcionamento do Banco oferece argumentos de que o modelo centralizado não possuía condições de funcionamento adequado, mesmo levando-se em conta o pequeno número de COHABs e de agentes municipais que atuavam nos sistemas geridos pelo BNH, em função da incapacidade de coordenação, controle e cobrança das responsabilidades depositadas nos executores da política.

Ou seja, o papel central do BNH espelhava de maneira distorcida o planejamento governamental então adotado pelos governos militares⁵⁴ pois, na prática, por ter controle sobre recursos críticos, coube a ele a definição e implementação concreta da política, muito embora a política urbana e habitacional estivessem também formalmente vinculadas a órgãos como o Serfha, a CNDU e o Ministério do Desenvolvimento Urbano.

II.1.2.1.2. O Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970)

O Programa Estratégico de Desenvolvimento, lançado no Governo de Costa e Silva, no período 1968-1970, continha elementos fundamentais à criação de um programa de investimento para áreas consideradas estratégicas, e direcionou a ação governamental para a ampliação da infraestrutura econômica e ao fornecimento de insumos básicos necessários para a dinamização de setores produtivos (LAGO, 1992:233).

O efeito do aumento da oferta de crédito adicionado à redução da taxa de juros dos financiamentos funcionava como elemento impulsionador do emprego e do risco de inadimplência por parte do mutuário. Em 23 de outubro de 1969, é criado pela RC 36/69, o Plano de Equivalência Salarial (PES) que tinha como característica a assunção da responsabilidade do saldo devedor dos financiamentos contratados, em nome dos mutuários, pelo Fundo de Compensação de Variações Salariais FCVS)⁵⁵.

⁵⁴ Como exemplo da ação condicionada por influências políticas, o Conselho do BNH por meio da RC 73/66, decidiu que as Carteiras Hipotecárias dos Clubes e Associações Militares e as Caixas Militares pudessem ser credenciadas como entidades integrantes do sistema financeiro da habitação, com a finalidade de financiar e promover a aquisição de casa própria para seus associados a fim de permitir que “aqueles [militares] que dedicam a vida ao serviço da pátria possam deixar às suas famílias um patrimônio imobiliário”.

⁵⁵ O Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS, foi criado em 16 de junho de 1967 pela RC 25/67, do Conselho de Administração do Banco Nacional da Habitação, com a finalidade de garantir limite de prazo para amortização da dívida aos adquirentes de habitações financiadas pelo Sistema Financeiro da Habitação, ou seja, a responsabilidade pelo saldo devedor dos financiamentos contratados era assumida, em nome dos mutuários, pelo Fundo.

Este sistema, em razão dos baixos índices de inflação, funcionou de maneira adequada até 1982. Entretanto, a partir de 1983, diante da queda dos níveis salariais que não acompanharam os índices inflacionários e da inadimplência que ameaçava o sistema, o governo autorizou o reajuste das prestações em 80% do aplicado à correção do Salário Mínimo⁵⁶.

Pelo PES, o número de prestações pactuadas seria fixo, salvo liquidação antecipada ou amortização extraordinária da dívida e o reajustamento das prestações passaria a vigorar 60 (sessenta) dias após o aumento do Salário Mínimo, sendo facultado ao mutuário pactuar mês predeterminado para reajustamento da prestação.

Em 28 de outubro de 1969, o Conselho de Administração do Banco Nacional da Habitação, “considerando o papel estratégico do setor da construção civil de geração de emprego e renda e, apoiado nos estudos atuariais a que o BNH procedia rotineiramente no acompanhamento de suas operações” (BNH/RC Nº 33/69), indicava-se a possibilidade de redução da taxa de juros ou extensão do prazo para os empréstimos destinados às classes de menores extratos de renda, e que tal procedimento viria acentuar a indução à tomada de empréstimo para a aquisição de moradias. Assim, todos os contratos do BNH para financiamento habitacional passariam a ter suas condições de juros e prazos de amortizações indicadas pelo valor unitário do empréstimo.

Em 1971 a RC Nº 23/71 introduz o Sistema de Amortização Constante (SAC), baseada no fato de que a redução do custo financeiro para o BNH, resultante da Lei nº 5.705, de 21 de setembro de 1971, permitia a adoção de plano de retorno de financiamento apresentando prestações declinantes em valores nominais.

Comparativamente ao Sistema Price, as prestações iniciais no SAC se apresentam superiores, tornando-se inferiores a partir do termo médio do prazo de retorno. Tal característica era vantajosa na medida em que o risco associado à possibilidade de conjunturas futuras adversas seria reduzido, tanto para o adquirente, quanto para o financiador, pois a parcela de amortização no SAC é sempre superior à do Sistema Price, para as mesmas condições de empréstimo.

Além destes dois sistemas de amortização foram introduzidos o Sistema de Amortizações de Prestação Média (SAM) - média das prestações nos sistemas Price e SAC - e o Sistema de Amortização Constante com Recálculo (SACRE), no qual a prestação é calculada para cada

⁵⁶ Ver Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional - PES/CP em II.1.2.1.5

doze meses. Seu recálculo possui vigência no período subsequente. Este novo cálculo diminui o valor da prestação e a mantém fixa por mais 12 meses.

II.1.2.1.3. O 1º Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974)

O 1º Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (Lei n 5.727 - de 4/11/1971) lançado na gestão Médici (1969-1974), propunha metas macroeconômicas voltadas para o crescimento da produção e desenvolvimento da tecnologia de ponta.

O efeito da nova política foi um ciclo de expansão econômica, evidenciado nas taxas de dois dígitos observadas no crescimento do produto interno nos seis anos posteriores ao início da gestão Costa e Silva. O chamado “milagre” foi um período de crescimento econômico em modelo que trazia certa continuidade com o implantado desde 1955, sob liderança do setor de bens de consumo duráveis, controlado pelo capital multinacional, e dependente da liquidez internacional. (PEDREIRA CAMPOS, 2012:425)

Uma diretriz do I PND buscava a consolidação de um "modelo econômico de mercado", no entendimento de que a estruturação de uma economia de mercado se viabilizaria uma vez dadas condições para o fortalecimento da indústria e aumento da capacidade competitiva, eliminando as condições de desigualdade em que operava, relativamente à estrangeira, cabendo ao Estado o papel de promover os subsídios, por meio das políticas tributária, fiscal e monetária; ao mesmo tempo que investia em infraestrutura econômica e em programas de seguridade e de participação nos resultados pelo trabalhador, reconhecendo a necessidade da complementaridade entre as políticas de cunho econômico e social (I PND, V, I)⁵⁷.

Dentre os subsídios concedidos neste período figuram:

Considerar como Receita Tributária, no caso do Município-mutuário, somente a quota parte na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadoria (ICM), para efeito do cálculo da prestação máxima admitida (RD Nº 31/73, de 26 de abril de 1973, revogada pela Resolução R/BNH Nº 50/80, que cria o Programa "Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais" - FINC.

⁵⁷ Para um retrospecto dos subsídios habitacionais no Brasil ver Chalfun (2003)

Taxas de juros inversamente proporcionais à capacidade financeira do mutuário (RC Nº 07/73 de 30 de março de 1973 (revogada pelas RD nº 38/73 e Resolução R/BNH Nº 53/80), que dispôs sobre o programa de Complementação Urbana a ser executado através de Projetos CURA – Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada).

Crédito tributário concedido ao mutuário, sem compensação futura, mediante a alocação de recursos orçamentários para a cobertura do subsídio (Decreto –Lei Nº 1.358 – de 12 de novembro de 1974)

O valor da Receita Tributária Estadual per capita seria estimada com base:

- a. na Receita tributária Estadual (RTE), apurada no último balanço aprovado;
- b. na população do Estado, estimada pelo IBGE para o ano a que se referisse o balanço; e,
- c. no valor da UPC no 2º trimestre civil do ano a que se referisse o balanço.

Já o valor de Receita tributária Municipal per capita seria estimado com base na divisão da Receita Tributária Média do último triênio pela população estimada para o Município, pelo IBGE, no segundo ano do triênio considerado.

O Decreto-Lei Nº 1.338, de 23 de julho de 1974, dispôs sobre os benefícios fiscais concedidos a pessoas físicas domiciliadas no país e correspondentes a aplicações financeiras em investimentos de interesse econômico ou social, e aos rendimentos deles derivados, estabelecendo que a partir do exercício financeiro de 1975, as pessoas físicas poderiam reduzir o imposto sobre a renda devido nas declarações dos exercícios futuros.

A postura diante da crise de liquidez do sistema e a pressão política exercida pelos movimentos de mutuários descontentes com o aumento do peso relativo dos pagamentos do SFH em seus orçamentos domésticos, foi a concessão de um grande subsídio a estes últimos, através da adoção de reajustes das prestações dos financiamentos habitacionais muito menores do que os necessários para manter o equilíbrio atuarial do sistema. De acordo com Santos et al (2001:15).“como a maioria dos mutuários do então BNH era composta por famílias de renda média e alta, um subsídio uniforme para todas as faixas de financiamento converteu-se em uma política pública de redistribuição de renda às avessas”.

Quanto ao setor habitacional, o exemplo de medida desse teor foi o já mencionado Decreto – Lei Nº 1.358, que concedeu aos mutuários (pessoas físicas) do Sistema Financeiro da Habitação, a título de benefício fiscal, um crédito equivalente a 10% (dez por cento) do total dos pagamentos correspondentes ao ano-base e efetivamente realizados até a data da apresentação da declaração de rendimentos, nos prazos fixados pelo Ministério da Fazenda.

II.1.2.1.4. O 2º Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)

O 2º Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) elege-se como estratégia prioritária para a "preservação do crescimento acelerado, como política básica: para um país que ainda está construindo seu empresariado e sua estrutura industrial, um recuo pode significar violento traumatismo para a organização empresarial e a viabilização nacional do desenvolvimento" (BRASIL, 1974).

O 2º PND propunha mecanismos gerenciais para efetivação da política urbana: institucionalização da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR), com o propósito de coordenar as ações de planejamento para estas regiões; uso coordenado dos fundos de desenvolvimento urbano já criados e realização de Programa de Investimentos em Desenvolvimento Social Urbano.

Neste período é editada a Resolução do BNH nº 08/79 determinando que os empreendimentos habitacionais objeto do Programa "Compra de Empreendimentos Habitacionais" seriam obrigatoriamente dotados das obras e serviços de infra-estrutura e dos equipamentos comunitários considerados essenciais pelo Agente e pelo BNH. Os custos dos investimentos relativos às obras de infraestrutura somente poderiam ser transferidos aos beneficiários finais do programa quando não pudessem ser absorvidos pelos órgãos públicos locais e as condições socioeconômicas dos candidatos inscritos permitissem a sua inclusão nos financiamentos correspondentes. Os custos dos investimentos relativos a equipamentos comunitários públicos seriam de inteira responsabilidade dos órgãos locais, não sendo permitida a sua incidência nos valores dos financiamentos aos Beneficiários Finais do Programa.⁵⁸

⁵⁸ O Programa tinha por objetivo propiciar aos Agentes Financeiros e Promotores do Sistema Financeiro da Habitação Popular – SIFHAP, a aquisição de empreendimentos prontos, em execução ou por executar, que contemplassem projetos de construção, conclusão e/ou recuperação de habitações e de lotes urbanizados, dentro dos objetivos do Plano Nacional da Habitação Popular – PLANHAP.

Com o objetivo de conferir “maior racionalidade e eficiência do sistema decisório”, foi instituído, em 1974, o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE)⁵⁹ - que significou “o resultado mais elaborado de décadas de experiências da administração pública brasileira, a fim de encontrar um formato institucional adequado para coordenar a política econômica do Estado com relativa autonomia face aos interesses dos diversos segmentos da sociedade, inclusive do empresariado nacional” (CODATO, 1995, p. 74).

Com a instituição do CDE, a Presidência da República tornou-se o centro do poder real e, o próprio Conselho, o núcleo do sistema decisório. Os órgãos colegiados criados a partir de 1964, passaram a desempenhar atribuições executivas (e não somente consultivas ou informativas) a respeito de temas específicos para os quais foram criados:

a. O Conselho Monetário Nacional (CMN), que antes de 1974 exercia informalmente a centralização das decisões, deixa de atuar junto à política setorial, dedicando-se exclusivamente aos problemas financeiros e monetários.

b. O Conselho Interministerial de Preços (CIP), que tinha como atribuição fundamental a política de controle de preços e o Conselho Nacional de Comércio Exterior (Concex), responsável pela política de comércio exterior; e o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), que tinha a atribuição de regular a política de incentivo à industrialização, tiveram suas estruturas e funcionamentos reformulados para tornar mais rigorosos os processos internos de seleção e concessão de incentivos fiscais, balizando seus projetos conforme as prioridades fixadas pela política industrial oficial (CODATO, 2005::4-5). Tais barreiras burocráticas significavam maior discricionariedade por parte da burocracia estatal e de poder dos setores que atuavam no controle e supervisão do cumprimento das normas.

c. O Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) absorveu os Grupos Setoriais (GS), de caráter executivo, que compunham o arranjo institucional do Plano de Metas, porém, reduziu o número de grupos, de oito para cinco, e excluiu do seu plenário os representantes do setor privado que, pela disposição anterior, seriam membros de entidades empresariais de cada setor específico regulado pelo CDI, indicados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI).

No caso de empréstimo para a produção de habitação em terrenos em desapropriação, poderia ser dispensada a garantia real, enquanto não fosse concluído o processo expropriatório, desde

⁵⁹ Lei 6.036 de 01/05/1974.

que os recursos aplicados não fossem originários do FGTS, exigindo-se como garantia a vinculação temporária da receita do Estado ou Município interessado na operação.

Grosso modo, a formulação da política de crédito habitacional, com a definição de programas, suas condições operacionais e a alocação de recursos entre as diversas linhas de financiamento refletiam o clima de centralismo burocrático do regime político. A elaboração dos orçamentos anuais e plurianuais do BNH era circunscrita ao âmbito interno da organização, do ministério supervisor, do Banco Central, do Conselho Monetário Nacional e da Secretaria do Controle das Estatais (a partir de 1979, com o acompanhamento do orçamento de custeio)^{60,61}.

Ainda em linha com a "preservação do crescimento acelerado" em 1979 a Resolução BNH N° 05/79, de 30 de julho, autorizou as entidades do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE a aplicar recursos em operações vinculadas a unidades habitacionais com mais de 180 (cento e oitenta) dias de "habite-se" a pessoas físicas na condição de inquilinas do imóvel em que residiam e que comprovassem possuir tal condição em data anterior a 16 de maio de 1979. O financiamento ao inquilino seria concedido nas mesmas condições regulamentares do BNH para os financiamentos do SFH em geral, à exceção dos limites:

- . 90% (noventa por cento) do preço de venda do imóvel até 900 UPC
- . 85% (oitenta e cinco por cento) do preço do imóvel, entre 900 UPC e 1.800 UPC
- . 80% (oitenta por cento) do preço de venda do imóvel, entre 1.800 UPC e 3.500 UPC

II.1.2.1.5. O 3º Plano Nacional de Desenvolvimento - III PND (1980 - 1985)

O terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento, elaborado em 1979 e projetado para os anos 1980 a 1985, foi interrompido já no segundo semestre de 1980.

Neste período, o país começa a sofrer as consequências da crise econômica internacional, influenciado pelo impacto do choque do petróleo e dos juros internacionais que tornaram precárias as projeções econômicas de mais longo prazo dando lugar às medidas de curto e curtíssimo prazo, reconhecendo como setores prioritários da economia brasileira a agricultura e o desenvolvimento de novas fontes de energia.

⁶⁰ Em 1972, os presidentes do Banco Nacional de Habitação (BNH) e da Caixa Econômica Federal tornaram-se membros efetivos do CMN, perdendo esta representação em 1974.

⁶¹ No período 1974/1977, o Conselho de Desenvolvimento Social (Lei 6.118, de 9/10/1974) também constituiu uma instância na análise da proposta orçamentária do BNH (ARAGÃO, 1999:249)

O III PND entra em vigor em 1979, com a saída do ministro João Paulo dos Reis Velloso da Seplan (Secretaria de Planejamento da Presidência da República) e a ascensão de Antonio Delfim Neto, representante da corrente que considerava as tentativas de planejamento estatal como uma "espécie de futurologia", o que marca a mudança do modo de planejamento na administração pública (GIACOMONI e PAGNUSSAT, 2006).

Os efeitos da crise internacional irrompida no início dos anos 1980 - duplicação dos preços do petróleo e elevação das taxas de juros internacionais - aumentaram as dificuldades para a aplicação dos instrumentos do ajuste da oferta doméstica postos em prática a partir de meados dos anos 1970 por meio de políticas expansionistas, com a não-renovação dos empréstimos destinados a cobrir o déficit das contas correntes do Balanço de Pagamentos brasileiro.

O aumento da inflação nos anos 1980 levou os *policymakers* a questionarem a superposição de responsabilidades partilhadas pelo Banco Central, pelo Tesouro Nacional e pelo Banco do Brasil. Em que pese a introdução, ainda em 1973, das operações de mercado aberto como instrumento das operações de emissão de dívida pública, somente durante a década de 1980 ocorrem a extinção da conta movimento, a criação da Secretaria Nacional do Tesouro, a eliminação do orçamento monetário (e a introdução de um orçamento unificado) e a criação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi (FERREIRA, 2006).

Carneiro e Modiano (1992) e Modiano (1992) oferecem a seguinte cronologia dos eventos representativos para os seis anos do governo do governo João Figueiredo, de 1980 a 1985:

- a. 1980: adoção de políticas restritivas adotadas a partir de outubro que provocam ...
- b. em 1981 o primeiro declínio do PIB real brasileiro no pós-guerra;
- c. 1982: frustração do ajustamento externo e início das conversações com o FMI;
- d. 1983 : o sucesso do ajustamento externo e os desequilíbrios internos⁶²;
- e. 1984: o relaxamento da restrição externa e a recuperação do crescimento da economia brasileira e
- f. 1985: o agravamento dos desequilíbrios internos que condicionarão as ações de política econômica nos anos posteriores.

⁶² Em julho de 1983, o Conselho Monetário Nacional edita a Resolução 831, que introduz o contingenciamento de crédito ao setor público, estabelecendo um teto para o estoque de operações do sistema financeiro nacional – público e privado – com o setor público (SALVIANO JR., 2004).

As políticas de planejamento econômico têm seu espaço reduzido, dando lugar às ações destinadas ao combate à inflação ou à busca da manutenção de níveis estáveis dos índices inflacionário, tendo o III PND (1980 - 1985) como evento formal do início do declínio da utilização do planejamento de cunho ortodoxo, fundamentado em um modelo mecânico do funcionamento da economia.

A forte instabilidade da economia, somada ao aumento do desemprego no início dos anos 1980 cria o ambiente propício para que, a partir de 1982⁶³, ocorra a falência de várias instituições financeiras e a queda dos recursos do FGTS, aumento de saques da poupança. As prestações dos financiamentos passam a ser reajustadas em periodicidade e por indexadores diferentes das regras aplicadas aos salários fazendo com que mesmo os mutuários de classe média se tornassem inadimplentes⁶⁴.

Uma série de tentativas de cunho financeiro foram adotadas no sentido de mitigar os efeitos da crise sobre o desequilíbrio entre as operações ativas e passivas do BNH. O Decreto-Lei nº 2.064, de 19 de outubro de 1983, alterou a legislação do Imposto de Renda, dispôs sobre o reajustamento dos aluguéis residenciais, sobre as prestações dos empréstimos do Sistema Financeiro da Habitação, e dentre outras providências, determinou em seu artigo 23º que, até 30 de junho de 1985, o percentual de reajustamento das prestações mensais devidas pelos mutuários do Sistema Financeiro da Habitação não poderia exceder a 80% (oitenta por cento) da variação do Índice Nacional de preços ao Consumidor (INPC) ocorrida nos períodos compreendidos entre o último reajustamento das prestações e o mês estabelecido para o novo reajustamento. Os saldos devedores eventualmente existentes e decorrentes da opção exercida pelo financiado seriam resgatados após o término dos prazos contratuais então vigentes, mediante adiantamento contratual a ser pactuado.

Em 1984, pelo Decreto-Lei nº 2.164 de 19 de Setembro de 1984⁶⁵ é criado o Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional - PES/CP, alterando os critérios para reajuste das prestações e o subsídio foi repetido gerando saldos devedores residuais elevados a serem assumidos pelo Fundo de Compensações e Variações Salariais – FCVS.

⁶³ A Delfin, na época a maior instituição de poupança não bancária do país, foi liquidada em 1983, com seu patrimônio incorporado ao da Caixa. Com quase 4 milhões de correntistas e dívida de 250 milhões de dólares com o BNH, sua queda teve início em dezembro de 1982, com o episódio da dação em pagamento de terrenos sobrevalorizados (ASSIS, 1984:152).

⁶⁴ A taxa de inadimplência passou de 26,1% em 1980 para 54,6% em 1983 (GONÇALVES, 1997:53).

⁶⁵ Com redação dada pelo Decreto-Lei nº 2.240 de 31 de Janeiro de 1985.

A conjuntura do setor habitacional, no início de 1985, apresentava alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente pela moradia e a expectativa de que a mudança de regime fosse capaz de resolver a crise do sistema sem penalizar os mutuários do SFH.

Em 14 de junho de 1985 é editada a CIRCULAR – COPES – (Carteira de Operações Especiais) 0000/002/85, criando o Programa Nacional da Habitação do Servidor Público – PRONHASP, com a introdução de diferenciação de taxas de juros dos financiamentos com base nos índices de renda média das populações dos Estados da Federação, variando entre 2,5% a.a. para os estados de Rondônia, Acre, Roraima e Amapá até 10,5% a.a. para o estado de São Paulo.

Para reduzir a inadimplência, a falta de liquidez e o déficit do SFH, o governo, após várias negociações com os movimentos de mutuários e parlamentares, decidiu pelo reajuste de 112% nas prestações para os mutuários que optassem pela semestralidade da correção, e da correção monetária plena de 246,3% para os que optassem pela correção anual. Apesar de atender às reivindicações do movimento de mutuários (correção de 112%), esse subsídio agravou ainda mais a situação do SFH e converteu-se em uma política de redistribuição às avessas, pois o subsídio foi único para todas as faixas de renda, o que beneficiou a maioria dos mutuários, composta principalmente pelas classes média e alta (AZEVEDO, 1996).

O aumento do desequilíbrio patrimonial do SFH decorrente dos subsídios concedidos levou a reformulações nas regras de financiamento que penalizaram os novos mutuários. Além disso, houve a utilização dos recursos da Caderneta de Poupança e do FGTS para fins da política monetária do governo, com a diminuição da oferta de novas moradias e provocando o aumento dos preços dos imóveis.

II.1.2.2. O Período 1986 – 2002

Um dos marcos do tema tratado nesta tese, a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1986, tornou evidente a zona de rarefação institucional existente em torno da política habitacional e desencadeou uma série de ações de grupos de interesse que buscavam restabelecer a retificação do rumo errático seguido por esta política.

O vácuo institucional deixou claro que os *stakeholders* que antes gravitavam mais próximos ao centro de poder da política habitacional necessitavam reconectar canais de articulação e de um interlocutor comum – um espaço ou uma organização de referência - capaz de encaminhar a discussão no âmbito do executivo e do legislativo federal. O curto período em que as ações reivindicatórias dos grupos pertencentes às camadas populares foram exercitadas não havia ainda criado a musculatura e mobilidade necessárias para levar adiante o debate em torno das proposições voltadas para a reformulação da política.

Até março de 1985, o BNH figurava na área de competência do Ministério do Interior, quando é criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU, cuja área de competência passou a abranger as políticas de habitação, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente. Ou seja, o quadro que delineava a extinção do BNH já vinha desorientando e desorganizando os movimentos populares pró-moradia e dos mutuários.

Conforme relato do primeiro presidente da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (Famerj), os movimentos citados, até o final do período autoritário, existiam nas grandes cidades e se relacionavam com o poder público através de políticos clientelistas. Representavam, porém, uma “forma inteligente e competente que a comunidade tinha descoberto de se organizar e obter minimamente o reconhecimento do poder público” (RESENDE, 1999)⁶⁶.

Em 1985, o grupo de trabalho instituído para a reforma do Sistema Financeiro da Habitação (GTR/SFH)⁶⁷, elaborou um diagnóstico do quadro vigente e formulou alternativas de solução dos principais problemas. Em relação ao BNH, duas recomendações daquele Grupo podem ser destacadas: (a) a perda das funções de órgão central do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, a serem transferidas para o Banco Central e (b) sua transformação em um Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano voltado para o equacionamento da questão urbana e habitacional. Em coerência com o novo contexto político-institucional de redemocratização do

⁶⁶ “[a] comunidade conseguia isso através dos políticos que faziam ali os seus currais eleitorais..... Considerando a época da ditadura, considerando a cultura, as restrições existentes, olhando hoje (1999), era uma alternativa de busca de soluções, era uma forma que a população tinha de se defender de algum modo. Outra coisa é que sempre havia ali militantes de esquerda participando. Mas com cuidado, porque eles sabiam que a comunidade reagiria fortemente se houvesse manifestação partidária.” (RESENDE, 1999).

⁶⁷ Colegiado formado por representantes do governo e da sociedade organizada diretamente envolvidos com a política habitacional

país, recomendou maior controle social e participação dos beneficiários no processo decisório, a fim de que fossem mantidas as prioridades sociais (ARAGÃO, 1999).

A partir de 1986, os esforços de reorganização se dirigem para a busca de novas alianças e, com o fortalecimento da participação direta dos movimentos sociais no conjunto dos *stakeholders*, altera-se a distribuição dos pesos na equação de forças do cenário político, especialmente durante os trabalhos e votações da Assembleia Constituinte, culminando com a promulgação da Constituição Federal em 1988.

De forma gradativa, as relações passam a se dar em um contexto pluralista e democrático, com impactos sobre os subsistemas da política, tais como as questões da luta pelo direito à moradia, pela reforma urbana, contra os despejos e as remoções, pela gestão compartilhada e pela transparência e *accountability* na elaboração e execução da política nos três níveis de governo⁶⁸.

No plano macroeconômico, a inflação medida pelo IPCA atinge cerca de 240% em 1985⁶⁹, mesmo considerando os efeitos da suspensão do reajuste de preços dos produtos siderúrgicos e derivados de petróleo. Em que pese a taxa anual de crescimento do PIB ter atingido 7,8% em 1985, a expectativa da sua redução como decorrência do descontrole sobre a inflação criou as condições para que, em 28 de fevereiro de 1986, fosse anunciado o conjunto de medidas do Plano Cruzado, pelo qual a inflação de zero por cento passa a ser a meta, apoiado na premissa da neutralização do fator inercial de inflação. Foi promovida a reforma monetária com regras específicas de conversão visando produzir um “choque neutro”, com os salários sendo convertidos em cruzados, tomando como base o poder de compra médio dos seis meses anteriores. Como resultado a taxa de inflação caiu para cerca de 80% em 1986 (IPCA), com crescimento do PIB de 7,5% a.a. (MODIANO, 1992).

II.1.2.2.1. I PND da Nova República (1986-1989)⁷⁰

Neste plano o governo considerou como pontos essenciais a erradicação da pobreza, a melhoria na distribuição de renda, através da recuperação dos salários, e a alocação de

⁶⁸ O conceito de *accountability* societal expande a dimensão dos conceitos de *accountability* horizontal e vertical ao incluir a chamada “arena societal” com várias, autônomas e heterogêneas associações (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2003, pg. 327).

⁶⁹ IBGE. <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000291.pdf> - acesso em 23/06/2013.

⁷⁰ Lei n. 7.486 - de 6 de junho de 1986, que aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1986 a 1989.

recursos em programas sociais para reduzir os problemas de saúde, alimentação e habitação dos brasileiros mais pobres, prevendo a Reforma do Sistema Financeiro da Habitação

Do ponto de vista das ações implementadas no âmbito da política habitacional, em 21 de novembro de 1986 (data da extinção do BNH pelo decreto-lei nº 2.291) é editado o DECRETO- LEI Nº 2.297 isentando do Imposto sobre a Renda (até 31 de dezembro de 1987) o lucro de até 500 mil cruzados⁷¹, auferido por pessoas físicas na alienação de imóveis financiados pelo Sistema Financeiro da Habitação, cujos financiamentos tivessem sido concedidos até 28 de fevereiro de 1986.

O aumento do poder de compra dos salários, a redução da poupança voluntária provocada pela ilusão monetária, o declínio do recolhimento do imposto de renda para as pessoas físicas e a redução da taxa de juros aparente - com taxas reais negativas, criaram as condições para o aumento do consumo e da inflação em 1987 (IPCA) para patamar superior a 360% a.a. e taxa de crescimento do PIB de 3,5% a.a. (Tabela II.1).

Tabela II.1
Brasil
Taxas de Inflação e de Crescimento do PIB
1985 – 1989

Ano	Inflação % a.a. (IPCA)	Taxa de Crescimento do PIB (% a.a.)
1985	242,23	7,8
1986	79,66	7,5
1987	363,41	3,5
1988	980,21	-0,1
1989	1972,91	3,2

Elaboração do autor a partir de “ Bacen Indeco”
<http://www.bcb.gov.br/?INDECO> (vários acessos)

A Resolução 1289 do Conselho Monetário Nacional (CMN), de março de 1987, autorizou, em seus Anexos I, II e III, a constituição de Sociedades, Fundos e Carteiras de Investimento voltados para a compra de ações e de debêntures no mercado brasileiro.

⁷¹ Equivalentes em julho de 2014 a cerca de R\$ 272 mil, com correção pelo IPCA.

Quanto à desregulamentação bancária, a Resolução 1.524 de setembro de 1988 autorizou a formação de bancos universais no Brasil, denominados de bancos múltiplos. Além de permitir a expansão da atividade de bancos e instituições não-bancárias para novas áreas, a Resolução 1.524 extinguiu, para esses bancos, praticamente todas as antigas vinculações obrigatórias entre fontes de captação e aplicação, mantendo apenas três delas: captações via cadernetas de poupança, parcialmente vinculadas ao crédito imobiliário; recolhimentos compulsórios sobre depósitos a vista, parcialmente vinculados ao crédito rural; e empréstimos de bancos estrangeiros, destinados a repasses a empresas no país (HERMANN, 2010).

II.1.2.2.2.O Plano de Ação Governamental (1987-1991)

Em junho de 1987, foi apresentado um plano econômico de emergência, o Plano Bresser, onde se instituiu o congelamento dos preços, dos aluguéis, dos salários e a URP (Unidade de Referência de Preços) como referência monetária para o reajuste de preços e salários.

O Plano de Ação Governamental (PAG) lançado em 1987 durante o governo Sarney, apresentava a estratégia de desenvolvimento para o país no período de 1987 a 1991. Entretanto, já na época de sua publicação, o plano encontrou suas metas e prioridades comprometidas, de um lado, pelas restrições orçamentárias limitadoras dos investimentos públicos e, de outro, pela retração das atividades do setor privado provocada pela progressiva desestruturação da economia como um todo.

Diniz (2010) caracteriza este período como um ponto de inflexão na trajetória do capitalismo brasileiro, com o abandono do modelo do nacional-desenvolvimentismo e a adoção das reformas orientadas para o mercado. A ruptura com a antiga ordem, iniciada no Governo Sarney, tomaria corpo no governo de Fernando Collor com a execução de reformas econômicas e constitucionais, em especial a privatização, a abertura comercial e a liberalização dos fluxos financeiros.

Hermann (2010) corrobora este entendimento ao afirmar que, pelo lado da liberalização financeira, o processo se inicia na segunda metade do governo José Sarney (1987-89), com a abertura do mercado de capitais brasileiro a investidores estrangeiros.

Uma importante medida da garantia da manutenção de recursos financeiros destinados à habitação, tomada no governo do Presidente José Sarney, foi a Resolução Nº 1446, do Bacen, de 5 de janeiro de 1988, estabelecendo faixas diferenciadas de liquidez na aplicação de recursos captados em depósitos de poupança pelas sociedades de crédito imobiliário, associações de poupança e empréstimo e caixas econômicas, com direcionamento segundo percentuais definidos, com forte preocupação de caráter monetário, buscando reduzir a liquidez do sistema⁷².

O caráter errático da política fica evidente, porém, com a inversão de sentido no regramento indutor da expansão das atividades do setor da construção de moradias. O Plano Verão, instituído em 16 de Janeiro de 1989, a exemplo do Plano Bresser, gerou grandes desajustes às cadernetas de poupança, provocando perdas da ordem de 20,46%⁷³.

O reforço das ações direcionadas para a liberalização da economia se dá também com o ajuste fiscal inserido no Programa Nacional de Desestatização (1990), com as reformas administrativas (redução do número de funcionários públicos) e, principalmente, no contingenciamento de despesas, combinado à indexação de tributos. Além da precariedade do ajuste fiscal, a grande lacuna desse período foi a estabilização de preços, diante do fracasso do Plano Collor (BACHA, 1994).

Com a liberalização financeira se objetivava estimular o desenvolvimento financeiro, promovendo a expansão e diversificação do mercado de ativos através da poupança e de instituições financeiras privadas, envolvendo a desregulamentação do setor bancário, com a eliminação de controles legais sobre taxas de juros, alocação do crédito e áreas de atuação das instituições financeiras, pela qual o modelo de sistemas financeiros segmentados foram sendo substituídos pelo modelo de “bancos múltiplos” (HERMANN, 2010).

⁷² 1) 15% (quinze por cento) em encaixe obrigatório no Banco Central,

2) 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, em financiamentos habitacionais, sendo a) até 20% (vinte por cento), em financiamentos habitacionais, a taxas de mercado, b) 10% (dez por cento), no mínimo, em operações de financiamento do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) com valor de até 2.500 (duas mil e quinhentas) obrigações do Tesouro Nacional (OTN), c) recursos remanescentes em operações de financiamentos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) com valores superiores a 2.500 (duas mil e quinhentas) OTN e até 5.000 (cinco mil) OTN;

3) Recursos remanescentes em disponibilidades financeiras e em operações de faixa livre, conforme regulamentação do Banco Central.

⁷³ Com o Plano Verão, os saldos das cadernetas de poupança foram atualizados com base no rendimento acumulado das Letras Financeiras do Tesouro (LFT) em substituição ao IPC (Índice de Preços ao Consumidor), o que ocasionou uma diferença a menor de 20,46% para os contratos de poupança com aniversário entre os dias 1º e 15 de fevereiro de 1989.

O conjunto de normas instituído induzia também a ampliação do grau de abertura do mercado, tanto para a entrada de instituições estrangeiras no setor, quanto para a captação de recursos externos pelas instituições financeiras locais, via empréstimos e, principalmente, de investimentos de portfólio.

Os planos Cruzado, Bresser e Verão produziram um represamento temporário da inflação, com os sucessivos congelamentos perdendo força e tendendo a ser menos abrangentes e mais curtos no tempo (MODIANO, 1992:383). Entretanto, o período 1990-1994 foi marcado por altos índices de inflação (Tabela II.2)

Tabela II.2
Brasil
Taxas de Inflação e de Crescimento do PIB
1990 – 1995

Ano	Inflação % a.a. (IPCA)	Taxa de Crescimento do PIB (% a.a.)
1990	1620,97	-4,3
1991	472,7	1,0
1992	1119,1	-0,5
1993	2477,15	4,7
1994	916,46	5,3
1995	22,41	4,4

Elaboração do autor a partir de “ Bacen Indeco”
<http://www.bcb.gov.br/?INDECO> (vários acessos)

O ambiente econômico anulou as possibilidades da execução da política habitacional no Governo Fernando Collor (1990- dez1992), que ficou restrita à edição do Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), apresentado como medida de caráter emergencial. O programa financiaria unidades habitacionais para famílias com até cinco Salários Mínimos, mas a alocação de recursos se dava segundo critérios que caracterizavam o forte teor de assistência social predominante sobre a política habitacional. (ROYER, 2009:66). O PAIH transferiu recursos de política social à iniciativa privada, enquanto as Cohabs desempenhavam um papel secundário de órgãos assessores, aprofundando a tendência de privatização da política habitacional iniciada no governo Sarney (CASTRO, 1999:104 apud BOTELHO, 2007, p.113).

Em 30 de maio de 1991, a Resolução 1832 do Banco Central incluiu o anexo IV na Resolução do Conselho Monetário Nacional 1.289/87, autorizando as instituições financeiras não residentes a adquirir diretamente – isto é, sem a necessidade de criação de pessoa jurídica específica para este fim – qualquer tipo de título de renda variável negociado no mercado brasileiro.

Contudo, face aos efeitos negativos dos impostos, da dívida pública e da inflação sobre as taxas de retorno e risco e, portanto, sobre a oferta e a demanda de ativos privados, entendia-se que um modelo de liberalização financeira “completo” deveria apoiar-se em três linhas de política econômica:

- a) liberalização financeira e comercial;
- b) ajuste fiscal (incluindo privatizações), visando ao alcance e manutenção de orçamentos equilibrados;
- c) estabilização de preços e posterior manutenção da estabilidade como princípio norteador da política macroeconômica de curto prazo (HERMANN, 2010).

Em 1992 são instituídos os conselhos de participação comunitária, e passa-se a se exigir uma contrapartida financeira dos governos locais aos investimentos da União, com o intuito de melhorar o controle social e conferir transparência à gestão administrativa dos recursos liberados (ROYER, 2009:68).

Segundo Penalva Santos (2011), o novo desenho institucional introduzido com a descentralização colocou em xeque a autonomia financeira dos municípios, conquistada durante o período 1989-1995, quando ocorreu a elevação das receitas, especialmente as transferências intergovernamentais. Entretanto, durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a União aumentou a sua participação na receita tributária, mediante a elevação da arrecadação de recursos via contribuições sociais (não incluídos nos fundos de participação). Ademais, a concessão de isenções na cobrança dos impostos federais sobre a renda e sobre produtos industrializados reduziu o montante da arrecadação a ser partilhada pelo governo da União com os estados e municípios, além do instrumento da DRU (Desvinculação das Receitas da União). Estes últimos passam, assim, a depender da arrecadação própria (ICMS, ISS, IPTU e ITBI, principalmente), mas em um contexto de crise econômica, o que limitava suas possibilidades de elevação de receitas sobre valor agregado.

As ações de política habitacional no período incorporam os programas Habitar Brasil voltado para os municípios de mais de 50 mil habitantes, e o Morar Município, destinado aos municípios de menor porte. Os programas, apesar de denominações distintas, apresentavam as mesmas características básicas e dependiam de verbas orçamentárias ou de recursos oriundos do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF). Do ponto de vista institucional estes programas representaram um avanço quanto à gestão da política habitacional, com a introdução de conselhos e da constituição de fundos específicos para a habitação além da inclusão da contrapartida financeira dos municípios (BOTELHO, 2005:113).

Em 1993, ocorre a abertura do mercado de títulos públicos e privados de renda fixa ao capital estrangeiro (Anexo VI à Res. 1289) e em 1994 dois outros fatores se somam ao esforço de reintegração do país ao mercado financeiro internacional: a conclusão do longo processo de renegociação da dívida externa brasileira, com base no Plano Brady, e a adesão ao Acordo de Basileia, um dos componentes de uma extensa rede de regulamentação prudencial de controle dos riscos bancários que se desenvolveu em paralelo ao processo de liberalização financeira. Tais ações integram ao processo de amadurecimento do setor imobiliário, com a difusão do sistema de securitização (captação de recursos mediante emissão de valores mobiliários garantidos por recebíveis).

Novos títulos de crédito passam a compor o mercado financeiro imobiliário, como debêntures, imobiliárias (Balarine, 1990, p.80), cotas de fundos de investimento imobiliário (Lei 8.668/93), *commercial papers* além das já existentes cédulas hipotecárias (Decretos-Leis. 70/66 e 1.494/76)⁷⁴.

Com a Resolução 2.122/ 94 do Banco Central são criadas as Companhias Hipotecárias e as Agências Securitizadoras, sistema no qual,

- (1º) as incorporadoras vendem seus recebíveis às Companhias Hipotecárias;
- (2º) as Companhias Hipotecárias repassam os créditos às Agências Securitizadoras, recebendo os recursos a vista;
- (3º) as Agências Securitizadoras emitem títulos representativos dos créditos imobiliários, transformando-os em papéis negociáveis no mercado;

⁷⁴ De outro lado, solidificam-se os Fundos de Investimento Imobiliário, que buscam consolidar-se no mercado de capitais através da participação em bolsas de valores, aumentando a liquidez de suas cotas via aquisição por fundos de pensão, seguradoras e fundos mútuos para a composição de suas reservas técnicas.

- (4°) os papéis emitidos são vendidos no mercado primário; e
(5°) são negociados no mercado secundário (Bolsas de Valores), garantindo liquidez aos títulos.

Ainda observando o contexto de restrição monetária e de crédito, mas buscando atender à demanda de financiamento habitacional, a Lei 8.692 de 28/07/1993 em seu artigo 10° autorizou o Poder Executivo a adotar uma política de subsídio temporário destinado a famílias de baixa renda, cujo financiamento não ultrapassasse o valor de 2.500 UPF (duas mil e quinhentas Unidades Padrão de Financiamento) para imóvel cuja avaliação fosse inferior a 2.800 UPF (duas mil e oitocentas Unidades Padrão de Financiamento), desde que existissem recursos orçamentários específicos (BRASIL, 1993).

Segundo o Art. 11° da mesma lei, o percentual máximo de comprometimento de renda do mutuário nos contratos regidos pelo Plano de Equivalência Salarial, correspondente à relação entre o valor do encargo mensal e a renda bruta do mutuário verificada no mês imediatamente anterior, não poderia ser superior a trinta por cento.

O Governo de Fernando Henrique Cardoso recebe como legado do seu antecessor um contexto de estabilidade monetária conquistada a partir do Plano Real, em julho de 1994, com a abertura de novas perspectivas positivas que permitem lançar as bases necessárias para um reaquecimento do setor imobiliário ⁷⁵.

II.1.2.2.3. O Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002)

O período 1995-1998 é marcado pela constante preocupação com os impactos negativos da crise cambial asiática e por seus reflexos na economia mundial e nos mercados emergentes. As ações se voltavam para a estabilidade de preços e estabilidade da taxa de câmbio; principalmente via a imposição de altas taxas de juros reais e pela redução do número de

⁷⁵ Conforme mencionado na Introdução da tese, é a partir deste período, quando alguns resultados do Plano Real começam a ser sentidos em relação aos investimentos de maior prazo, que começa a se esboçar a formulação de uma arquitetura institucional que realmente passaria a conformar uma política habitacional, em substituição ao conjunto desordenado e desorganizado de normas impostas a uma diversidade de agentes preocupados com o cumprimento restrito de suas obrigações individuais.

bancos em operação que se sustentavam, quase que exclusivamente, com as receitas de *floating*, típicas do período de alta inflação⁷⁶.

Ao longo do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) avança o processo de estabilização monetária obtida com o Plano Real (Tabela II.3). É desse período também o primeiro conjunto de medidas de regulamentação prudencial pós-liberalização no Brasil – dentre elas, a criação do seguro de depósitos - Fundo Garantidor de Créditos (FGC)⁷⁷ e o aumento do percentual mínimo da regra de Basileia (de 8% para 11% a partir de novembro de 1997) – em resposta aos efeitos da estabilização de preços sobre os riscos de crédito e de liquidez dos Bancos.

Tabela II.3
Brasil
Taxas de Inflação e de Crescimento do PIB
1995 – 1998

Ano	Inflação % a.a. (IPCA)	Taxa de Crescimento do PIB (% a.a.)
1995	22,41	4,4
1996	9,56	2,2
1997	5,22	3,4
1998	1,65	0,0

Elaboração do autor a partir de “Bacen Indeco”
<http://www.bcb.gov.br/?INDECO> (vários acessos)

A introdução de regras prudenciais aplicadas aos mercados de títulos de dívida dos países emergentes, levada a efeito ainda durante os anos 1980⁷⁸, afetou o setor habitacional uma vez que tais regras diminuía o volume de novos empréstimos, dada a redução dos incentivos para que os bancos buscassem recursos no mercado. Esta queda no nível dos empréstimos se converteu num círculo vicioso, aumentando o inadimplemento. A atribuição de nível zero de risco às operações com títulos públicos somada à elevada remuneração paga pelo Tesouro

⁷⁶ Entre 1997 e 1998 foram privatizados os bancos Meridional, Crédito Real de Minas Gerais, do Estado do Rio de Janeiro, do Estado de Minas Gerais e do Estado de Pernambuco.

⁷⁷ A Resolução 2.211/95 do Banco Central criou o Fundo Garantidor de Créditos, que incorporou o Fundo de Garantia de Depósitos de Letras Imobiliárias (FGDLI), instituído em 25/01/1967 pela RC 3/67 do BNH.

⁷⁸ Os reflexos do Acordo de Basileia I (1988) no Brasil tiveram início com a publicação da Resolução 2.099/94 do Bacen.

historicamente observada no Brasil reforçaram o efeito “crowding out”, isto é, a baixa procura por títulos de dívida privados destinados ao crédito produtivo (CASTRO, 2007:281).

Entre 1995 e 2001, tendo ainda como base os objetivos da PNH original, porém rompendo com a rigidez e a padronização do conjunto das ações historicamente implementadas, foram criados os programas Carta de Crédito Individual e Associativa⁷⁹, Apoio à Produção de Habitação, o Pró-Moradia, o Habitar Brasil⁸⁰, e o de Arrendamento Residencial (PAR)⁸¹. Incluem-se ainda no documento o reconhecimento da cidade ilegal e portanto da extensão dos direitos e da cidadania; uma nova conceituação de déficit incorporando a melhoria de áreas ocupadas precariamente aos programas da política urbana além do conceito da casa pronta; a descentralização da operação dos programas de responsabilidade de governos municipais e estaduais.

Nesse período (1995-1998), a política habitacional ficou subordinada à Secretaria de Política Urbana (Sepurb) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). O Habitar-Brasil (criado no governo anterior) foi o único programa financiado com recursos do Orçamento Geral da União. A maior parte dos programas contou com recursos do FGTS: Pró-Moradia e Pró-Saneamento, para o setor público; Carta de Crédito Associativa e Carta de Crédito Individual⁸², para pessoas físicas e associações; e Apoio à Produção, para o produtor (BOTELHO, 2005:114)⁸³.

⁷⁹ Em 1996, a CAIXA lançou novas linhas de crédito habitacional, através dos Programas Carta de Crédito-CAIXA, Programa de Apoio à Produção de Habitação, Crédito com Garantia Lastreada em Antecipação de Recebíveis e o Programa Carta de Crédito-FGTS.

⁸⁰ No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) a área da habitação, através do Programa Habitar Brasil, passa a receber financiamento internacional do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa Habitar Brasil passa a ser denominado Programa Habitar Brasil BID (HBB).

⁸¹ Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001.

⁸² Resolução nº 184 do Conselho Curador do FGTS, de 1º de agosto de 1995.

⁸³ Sérgio Cutolo, presidente da Caixa Econômica Federal entre 1995 e 1999, defendia em 1998 a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e da Habitação, uma das prováveis pastas a serem introduzidas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em seu segundo governo. Segundo ele, era “urgente o País buscar novas fontes de financiamento para a área de financiamento habitacional, ressaltando “os recursos destinados ao setor são captados no curto prazo para ser investidos no longo prazo” e que a criação do ministério vinha sendo discutida desde o início do governo Fernando Henrique como ideal para abrigar a Caixa Econômica Federal, pois “tecnicamente não [tinha] sentido um órgão gastador ser subordinado a quem faz o controle dos gastos”, afirmou, numa referência ao fato da Caixa estar submetida ao Ministério do Planejamento. Disponível em <http://www.senado.gov.br/noticias/OpiniaoPublica/inc/senamidia/historico/1998/12/zn121050.htm>

No que respeita ao financiamento habitacional a prioridade foi dirigida aos investimentos realizados com recursos do FGTS e SBPE, enquanto que os provenientes do Orçamento Geral da União, que se direcionariam à população de baixa renda, foram pouco significativos^{84 85}.

Nos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso é implementado um amplo programa de reforma do Estado, incluindo privatizações, o corte do gasto público, a continuação da abertura comercial e da desregulamentação financeira, dentre outras medidas orientadas para o mercado, que apontam para o ajustamento da economia brasileira ao modelo de liberalização, tais como:

- a) a política de abertura financeira e comercial foi mantida e, no primeiro caso, até aprofundada;
- b) a âncora cambial foi substituída pelo regime de câmbio flutuante 1999;
- c) a política monetária passa a ser regida por um modelo de metas de inflação;
- d) a política fiscal passa a ser orientada por um modelo de metas de superávit primário e,
- e) a partir de meados de 2000, é promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF⁸⁶, que institucionalizou, para as três esferas de governo, regras de conduta para a formulação e execução orçamentária, visando controlar o endividamento do setor público⁸⁷.

No contexto das mudanças voltadas para a estabilização macroeconômica, são implementadas medidas destinadas ao saneamento do mercado bancário, com a liquidação ou incorporação de instituições que se revelaram menos eficientes no enfrentamento da conjuntura de estabilidade de preços. Os principais instrumentos dessa política foram medidas de incentivo à concentração bancária, à entrada de bancos estrangeiros e à privatização de bancos estaduais.

A concentração bancária foi estimulada por dois programas de reestruturação: o PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro

⁸⁴Embora o programa de privatização tenha sido quase integralmente implementado durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique, o ajuste fiscal foi revertido justamente neste período. A acentuada redução da inflação anulou o “efeito Tanzi positivo” para o governo, decorrente da combinação de contingenciamento de despesas com indexação de tributos. O forte aumento das despesas da previdência social (impulsionadas pelo temor da reforma em discussão, que acelerou o ritmo dos pedidos de aposentadoria) contribuiu também para erodir os superávits primários obtidos no período 1990-94.

⁸⁵ Resolução nº 326 do Conselho Curador do FGTS, de 21 de setembro de 1999, que aprovou o Programa de Melhoramentos Comunitários - PRÓ-COMUNIDADE determinando a transferência de quantia de R\$ 100 milhões, para aplicação nesse Programa, do montante reservado ao Setor Público no Orçamento do FGTS para o exercício de 1999.

⁸⁶ Correspondente ao BEA - Budget Enforcement Act dos Estados Unidos, de 1990. Ou seja, mesmo países como os Estados Unidos experimentaram, a partir de meados da década de 1980, a imposição de medidas de responsabilidade fiscal, com vistas à obtenção de equilíbrio das contas públicas.

⁸⁷ Como parte do quadro de restrições de natureza fiscal impostas pelo FMI e Banco Mundial.

Nacional)⁸⁸ e o PROES (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária)⁸⁹. O efeito da concentração bancária sobre a oferta de crédito se revelou incerto, pois dependia, em última instância, das oportunidades vislumbradas pelas “novas” (e maiores) instituições financeiras, em um mercado mais concentrado.

As mudanças introduzidas com o PROER e o PROES produziram efeitos negativos sobre a capacidade de endividamento do governos estaduais e sobre algumas instituições financeiras (em particular, os bancos).

Os governadores, que possuíam capacidade de emissão por meio de endividamento através dos seus bancos estaduais, vinham perdendo progressivamente margem de manobra em função da situação de insolvência e o Banco Central era acionado para socorrê-los. Segundo Sola e Marques (2006), essas crises se sucederam em paralelo aos ciclos eleitorais, se repetindo a cada dois anos⁹⁰. Paralelamente, o Conselho Monetário Nacional reduzia os limites de empréstimos dos bancos estaduais ao setor público. Quando o Plano Real foi lançado em 1994 o Banco Central já apresentava capacidade regulatória suficiente sobre os bancos estaduais, acumulados por medidas incrementais que vinham sendo adotadas imediatamente após o retorno à democracia no Brasil. Com o advento de uma nova crise de endividamento dos governos estaduais com seus respectivos bancos em 1994, o Banco Central aproveitou o cenário de crise financeira desencadeada pelo México, bem como as dificuldades domésticas dos bancos brasileiros de rolarem suas dívidas sem a inflação, para lançar o programa de privatização dos bancos estaduais, a abertura da indústria bancária ao investimento estrangeiro e o fortalecimento dos mecanismos regulatórios (SANTANA, 2012).

II.1.2.2.4. Regulação e Inovação nos Setores Financeiro e da Construção Civil

II.1.2.2.4.1. Regulação e Inovação no Setor Financeiro (para o detalhamento dos *stakeholders* envolvidos no setor do financiamento habitacional, ver III.2.3.2.).

A partir de 1996 promovem-se ações visando combinar programas de subsídios governamentais e mecanismos de mercado, além de buscar recuperar a capacidade do Fundo

⁸⁸Medida Provisória 1.179 de 4/11/1995 destinada a promover o enxugamento do sistema financeiro através de fusões entre bancos, bem como aquisições, reorganizações societárias, e reestruturação de instituições.

⁸⁹ Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária, ou PROES, baixado pela MP nº 1.514, de 7/8/1996. Este programa visou o refinanciamento dos Estados brasileiros endividados, com o fechamento ou venda de Bancos Estaduais Públicos.

⁹⁰ A cada ciclo o Banco Central adquiria capacidade de controle e supervisão dos bancos estaduais e ia fixando responsabilidades mais restritas sobre a administração.

de Garantia por Tempo de Serviço como principal fonte de recursos para a política habitacional de interesse social. Dentre essas ações figura a já citada que promoveu a reciclagem dos ativos imobiliários e a securitização, pelo Tesouro Nacional, da dívida do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)⁹¹ (PÊGO FILHO e PINHEIRO, 2003).

Outra mudança se dá em relação ao mercado imobiliário quanto às formas de financiamento para a produção habitacional, conforme dispositivos da Lei nº 9.514/1997 que instituiu o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI)⁹².

Este sistema introduziu um modelo de financiamento integrando os mercados financeiros primário (originador dos contratos hipotecários) e secundário (onde são negociadas os títulos resultantes do processo de securitização), com o efeito da liberação dos recursos financeiros para o financiamento da construção em menor intervalo de tempo com a aceleração do processo de produção na construção civil⁹³..

O modelo busca a integração das operações imobiliárias com o mercado de capitais, apoiado no mercado secundário de títulos imobiliários. Outras características do SFI são a instituição do título de crédito Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), a fixação de regras para a criação de Companhias Securitizadoras, procedimentos para a securitização de créditos imobiliários, a instituição do regime fiduciário sobre créditos imobiliários e a introdução, na legislação brasileira, da alienação fiduciária de imóveis, visando aumentar a garantia das operações de financiamento imobiliário. Segundo Aragão (1999:540) , a execução não-judicial da garantia do empréstimo habitacional permitiu ao credor recuperar de maneira ágil o valor correspondente ao saldo devedor do mutuário.

A função do Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI) emitidos pelas Companhias Securitizadoras é a captação de recursos dos investidores institucionais, em prazos compatíveis com as características do financiamento imobiliário, possibilitando a realização de operações no mercado secundário de créditos imobiliários. A função das Securitizadoras é

⁹¹ A securitização de dívidas por meio da emissão de NTN-C foi uma das prioridades da STN, atendendo também a objetivos de gestão da Dívida Mobiliária Federal - DMF.

⁹² As bases da criação do SFI foram originalmente discutidas no VIII Encontro da ABECIP, em novembro de 1995, em Brasília. Disponível em http://www.abecip.org.br/imagens/conteudo/publicacoes_e_artigos/sfi_-_um_novo_modelo_habitacional.pdf

⁹³ Um sistema financeiro que facilite a reversibilidade dos contratos e a liquidez dos investimentos exprime a complementaridade institucional com o mercado de trabalho empregado na construção civil. Pode-se estender este campo das complementaridades institucionais aos domínios da valorização do emprego e do sistema de formação profissional, componentes dos Sistemas Sociais de Inovação e Produção (AMABLE, 2001). - Ver Capítulo III.

a de adquirir os créditos imobiliários junto as instituições financeiras autorizadas a operar no SFI, concedendo empréstimos para a aquisição ou a produção de imóveis.

O SFI introduziu mecanismos que buscam aproximar o mercado imobiliário do modo de funcionamento do mercado de capitais. É um exemplo de regulação que induz à complementaridade com instrumentos financeiros já existentes e à criação de ambiente de mercado regulado com estrutura de governança privada, reduzindo a dominância das formas de financiamento bancário, dada a ampliação do financiamento via mercado de títulos de dívida.

Um dos instrumentos instituídos é o regime jurídico especial de afetação do Patrimônio – ou Patrimônio de Afetação -, em que cada empreendimento constitui um patrimônio próprio, com contabilidade exclusiva, separada do restante das operações da construtora. Sendo assim, todo o valor arrecadado com a venda dos imóveis é destinado à conta bancária do empreendimento e esse montante só poderá ser usado no próprio projeto.

De forma complementar foi aprovada a Lei 10.931/2004, que obriga o mutuário, no caso da contestação de qualquer valor devido ao credor, a continuar amortizando a parcela do saldo devedor formalmente não contestada⁹⁴.

O hiato de tempo entre a criação e o deslanche do SFI não significou o seu esvaziamento⁹⁵. O SFI foi responsável pela disseminação de um ambiente institucional tido como o mais seguro e eficiente na alocação dos recursos destinados à atividade imobiliária financiada pelo crédito privado (SANFELICI, 2013).

Com a introdução do SFI, o sistema financeiro associado à política habitacional no Brasil passa a ser decomposto em três divisões que se distinguem em função do nível de renda e do risco do tomador do financiamento.

O primeiro é o Sistema de Financiamento Habitacional (SFH), com recursos dos saldos das cadernetas de poupança (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE) e que visa a atender os segmentos sociais de renda média.

⁹⁴ Anteriormente a esta norma, o mutuário que questionasse judicialmente um contrato poderia interromper os pagamentos das prestações até que o litígio fosse resolvido.

⁹⁵ O Plano Real gerou fragilização bancária no biênio 1994-95, o que, em grande parte, explica a fraca resposta do crédito nos primeiros anos de estabilidade. A estabilização reduziu bruscamente a receita de floating dos bancos (ganhos com a aplicação de depósitos a vista e recursos em trânsito), fonte de lucro no período de alta inflação.

O segundo, que se destina à população de baixa renda, é alvo de ações específicas do setor público, articuladas na esfera federal pelo Ministério das Cidades.

O terceiro é dirigido à demanda das camadas sociais de renda mais elevada, atendida, pelo setor bancário e compreendendo as operações consideradas “livres” – por terem suas condições livremente pactuadas na negociação entre credores e tomadores – e pelo SFI.

O período 1999-2003 é marcado pela forte instabilidade no mercado financeiro internacional (ainda como desdobramento da crise cambial asiática) e fraco crescimento econômico mundial, inclusive no Brasil. Além disso, o ano de 1999 marca a eclosão da crise cambial brasileira. Entretanto, com a adoção dos modelos de metas para a inflação e para o superávit fiscal primário, é a partir do início dos anos 2000 que a política macroeconômica no Brasil torna-se mais previsível, o que, em princípio, reduziu os riscos financeiros (HERMANN, 2010).

Tabela II.4

**Brasil - Taxas Anuais de Inflação (IPCA) e de Crescimento do PIB
1995 – 1998**

Ano	Inflação % a.a. (IPCA)	Taxa de Crescimento do PIB % a.a.
1999	8,94	0,3
2000	5,97	4,3
2001	7,67	1,3
2002	12,53	2,7
2003	9,3	1,1

Elaboração do autor a partir de “ Bacen Indeco”
<http://www.bcb.gov.br/?INDECO> (vários acessos)

O programa de saneamento da dívida pública mediante a privatização dos bancos estaduais tem seu retorno a partir de 1999, com a privatização do Banco do Estado da Bahia – Baneb.⁹⁶

⁹⁶ Em 2000 foram privatizados os bancos dos estados do Paraná – Banestado e de São Paulo S.A. – Banespa. Em 2001 houve a privatização dos bancos dos estados de Goiás – BEG e da Paraíba – Paraiban. Os bancos dos estados do Amazonas – BEA e do Maranhão – BEM, foram privatizados em 2002 e 2004, respectivamente.

Em 1999, com a extinção da Sepurb, a política habitacional ficou a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedu), ligada diretamente à Presidência da República. Essa secretaria manteve os objetivos da PNH, formulada em 1995, e introduziu uma visão mais ampla ao tratar a habitação como parte integrante do desenvolvimento das cidades brasileiras, tendo como referencial o Estatuto da Cidade. Esse estatuto estabeleceu o conceito de função social da propriedade, reconhecendo seu uso ligado ao interesse coletivo. De acordo com suas diretrizes, os governos municipais passaram a ter maior poder de gestão sobre a política urbana, principalmente sobre as regras de ordenação do uso do solo urbano. O principal instrumento das ações municipais passou a ser o Plano Diretor, exigência para todos os municípios com mais de 20.000 habitantes ou que integrem aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, o qual deve ser elaborado pelo setor executivo municipal, legislativo, com participação do setor privado e aprovado pelas respectivas câmaras municipais.

A partir do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso a política habitacional começa a ser formulada e implementada no contexto maior do desenvolvimento urbano, através da ação conjunta entre o governo federal, os estados e os municípios, de forma a garantir a observância dos critérios relativos ao uso e ocupação do solo urbano e à função social das cidades (Estatuto da Cidade).

Não ocorrem mudanças qualitativas ou recuos na política de liberalização financeira no Brasil, em que pese a crise cambial que atingiu o país em 1999. Ampliou-se o grau de abertura do mercado financeiro brasileiro, com a redução de barreiras burocráticas e tributárias aplicáveis ao ingresso e saída de capitais, mas com aumento da regulamentação de caráter prudencial. Há de se ressaltar que o setor imobiliário residencial ainda se mantinha descapitalizado desde o fim do BNH, quando havia perdido sua fonte de financiamento público (ARANTES e FIX, 2009).

No âmbito da CAIXA, principal órgão operacional da política habitacional, várias medidas foram tomadas para restabelecer o fluxo de pagamentos de mutuários inadimplentes e de antecipar a liquidação de contratos antigos, visando gerar recursos para novos financiamentos⁹⁷.

⁹⁷ Como principal agente do FGTS, a CAIXA apresentava elevada taxa de inadimplência dos contratos.

Em 2001, a CAIXA transferiu sua carteira de crédito imobiliário de contratos problemáticos, com e sem cobertura do FCVS, para a Empresa Gestora de Ativos (Emgea)⁹⁸ com a finalidade de sanear sua carteira de créditos habitacionais. A Emgea foi criada no âmbito do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (PROEF), tendo dentre suas atribuições a administração de contratos concedidos a construtoras, a empresas públicas estaduais e municipais de construção de moradias para a população de baixa renda e a outros empreendimentos.

A Emgea pode ser considerada uma medida de caráter inovador no contexto da administração pública, pois, apesar de ser uma empresa pública federal vinculada ao Ministério da Fazenda, administra contratos de cunho financeiro mas possui natureza jurídica não-financeira.

Sendo uma empresa não financeira, a Emgea não se submete à mesma legislação que a CAIXA, podendo recalcular as dívidas de modo a torná-las compatíveis com o valor real dos imóveis no mercado, considerando o valor já pago, oferecendo descontos e renegociação de prazo aos mutuários para quitação parcial ou total das dívidas⁹⁹.

Estas medidas (reciclagem dos ativos imobiliários e securitização da dívida do FCVS somadas ao conjunto de normas inseridas no SFI e a criação da Emgea) conformam um quadro institucional que reflete a liberalização e desenvolvimento financeiro que permitiram a ocorrência do surto de crédito habitacional iniciado em meados dos anos 2000¹⁰⁰.

II.1.2.2.4.2. Regulação e Inovação no Setor da Construção Civil

Assim como no caso do setor financeiro (SFH, SBPE e SFI), a introdução de inovações no âmbito da construção civil foi estimulada inicialmente pela iniciativa pública e por alterações na regulamentação, mediante a adoção de instrumentos de coerção e incentivos.

⁹⁸ Instituída pelo Decreto nº 3.848, de 26.6.2001.

⁹⁹ A Emgea representa um artifício jurídico destinado a conferir maior velocidade à recuperação e alienação de ativos mobiliários e imobiliários. Desde a sua criação, a Empresa terceiriza as atividades relacionadas à execução da gestão operacional desses itens, mediante contratação da CAIXA na condição de prestadora de serviços, tendo em vista que a quase totalidade dos bens, direitos e obrigações da Emgea provém daquela Instituição, e ainda a sua reconhecida especialização nas operações de crédito imobiliário e presença em todo o território nacional. Pela administração, contabilização, serviços jurídicos e de engenharia dos contratos do crédito imobiliário e comercial, a CAIXA é remunerada mediante o pagamento de tarifa fixa mensal, acrescida de taxa de performance calculada sobre os recursos repassados à Emgea.

¹⁰⁰ O ambiente regulatório do período, associado à crise no setor imobiliário norte-americano aumentou o interesse do investidor estrangeiro pelo Brasil e criou espaço para que uma relativa parcela das construções em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo fosse financiada via mercado de capitais (Gazeta Mercantil, 20/08/2008).

Em linha com a abordagem institucionalista, as inovações introduzidas no setor financeiro (SFI) são necessárias, mas não suficientes para a garantia da sustentabilidade da política, carecendo da complementaridade do setor produtor de moradias no que respeita às questões de eficiência produtiva e redução dos riscos associados à construção. De maneira análoga, a regulação e a introdução de inovações no setor da construção civil para o aumento da oferta de habitações e de infraestrutura urbana – com impactos na geração de emprego e renda -, não confere sustentação, a não ser que haja a complementaridade do setor financeiro.

II.1.2.2.4.2.1. O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H)

Em que pese a relevância do setor da construção civil no Brasil, apenas em 1998 teve início a estruturação formal de um sistema regulatório de amplitude nacional voltado para o apoio à inovação no setor e melhoria da qualidade, com a criação do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H)¹⁰¹, um desdobramento do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP). O objetivo do PBQP-H é, sob a coordenação do Estado, organizar o setor da construção civil em torno de duas questões principais: a melhoria da qualidade do habitat e a modernização produtiva¹⁰². Atualmente, o PBQP-H se insere no rol de programas dos Planos Plurianuais do governo federal.^{103, 104}

Delgado argumenta que a demora na estruturação da política de inovação no Brasil se deveu à insuficiência dos espaços de negociação coletiva onde se estabeleceriam contrapartidas, metas e ganhos conjuntos de longo prazo entre os diferentes atores envolvidos no ciclo da política habitacional. Ao contrário, as negociações se davam via relações entre o empresariado e a tecnoburacracia, conforme discutido em I.2.2.. Ademais, a agenda desenvolvimentista priorizava até então os objetivos de crescimento econômico equilibrado e a luta contra a inflação (DELGADO et al, 2010: 971-978).

¹⁰¹ O PBQP-H resulta do cumprimento dos compromissos firmados pelo Brasil quando da assinatura da Carta de Istambul (Conferência do Habitat II/1996) e foi instituído pela portaria nº 134 de 18/12/1998 do então Ministério do Planejamento e Orçamento.

¹⁰² O PBQP-H integra-se à Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades, e formalmente inserido como um dos programas do Plano Plurianual (PPA 2008-2011).

¹⁰³ Data desse período a disseminação das práticas de controle de qualidade e produtividade, da qual são exemplos a busca por certificações da Organização Internacional de Padronização – International Organization for Standardization (ISO) e o citado Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP).

¹⁰⁴ Objetivo 0755 do Plano Mais Brasil (PPA 2012-2015) de elevar os patamares da qualidade da construção civil, por meio da criação e implementação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, incluindo conceitos e metas de sustentabilidade, contribuindo para ampliar o acesso à moradia digna para a população de menor renda (Brasil, 2013)

À época da criação do BNH intensificou-se o debate em torno das ações de apoio à execução da política habitacional, estimulado pela facilidade das discussões nas suas parcerias com as universidades e os institutos de pesquisa, que contemplavam o tema da construção, do mercado imobiliário e da questão social em seus programas e projetos, ora avaliando criticamente o que se fazia, ora propondo soluções alternativas.

Os estudos seguiam três vertentes principais: uma socioeconômica, outra de cunho tecnológico e a terceira de assistência técnica¹⁰⁵. A primeira se ligava mais às universidades, a segunda principalmente aos institutos de pesquisa tecnológica, enquanto que a terceira se distribuía entre as universidades e os institutos de pesquisa (MALARD, s/d).

A área de pesquisas do BNH (Assessoria de Pesquisa – APQ) foi criada em 1976, posteriormente transformada no Departamento de Estudos e Pesquisas Aplicadas (Depea), responsável pelo financiamento, a fundo perdido, de estudos e pesquisas nas áreas de habitação, saneamento e desenvolvimento urbano¹⁰⁶. Entretanto, o Depea foi extinto em 1990 e suas atividades suspensas até o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, quando, como requisito imposto pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento para a implantação do programa Habitar Brasil BID– HBB, os projetos de estudos e pesquisas foram retomados.

A variedade do perfil técnico, dos interesses e do posicionamento em diferentes estágios dos atores inseridos na cadeia da construção civil dificultava a adoção de inovações (novas técnicas organizacionais e novas tecnologias produtivas) para agilizar o processo construtivo, capaz de aumentar a taxa de desempenho e retorno e de reduzir o prazo de recuperação dos investimentos.

Ao se referir aos quatro Sistemas Sociais de Inovação e Produção (ver I.2.1.1), Amable (1999) chama a atenção para esta variedade de perfis e de interesses, lembrando que, no SSIP

¹⁰⁵ O Programa Nacional de Assistência Técnica e Capacitação de Recursos Humanos para as COHAB e Órgãos Assemelhados (PRONATEC) desenvolvido pela Associação Brasileira de COHAB (ABC) buscava aprimorar as capacidades técnicas, administrativas e gerenciais das Companhias de Habitação Popular, visando um melhor desempenho daqueles agentes, segundo duas atividades específicas: assistência técnica e capacitação de recursos humanos. Durante o ano de 1985, foram elaborados instrumentos administrativos como o Manual de Composição de Custos; Modelo Geral de Administração; Modelo Geral de Planejamento e Controle e Plano de Contas, já implantados em diversas COHAB (ENSP, 1986).

¹⁰⁶ Incluem-se nesse período os estudos e pesquisas sobre programas de urbanização e regularização fundiária de favelas e de bairros periféricos, a assistência técnica e jurídica gratuita às populações pobres, a prevenção e recuperação de áreas de risco geotécnico, esgoto condominial, componentes pré-fabricados de argamassa armada para infraestrutura ou equipamentos coletivos, novas técnicas de urbanização de córregos a céu aberto, dentre outros, começaram a incorporar a participação da população nas decisões das administrações públicas.

público, os agentes governamentais têm um papel determinante na regulação de mercados, na inovação e na própria produção, mediante ações de política monetária e fiscal, criando um ambiente de negociação entre os parceiros institucionais capaz de garantir simultaneamente a competitividade e a redução da desigualdade, ambiente este característico do SSIP social-democrata.

A necessidade da existência de centros estratégicos (CAIXA) e de ações viabilizadoras (*enabling*) incorporadas no PBQP-H remete a uma terceira complementaridade: a introdução de uma organização capacitada para o desempenho do citado papel de centro estratégico no financiamento de estudos e pesquisas (CAIXA), vinculados aos processos e produtos da construção civil (AMABLE, 1999), e ao sistema financeiro, à exemplo da Emgea. Com efeito, o PBQP-H é um programa que se constrói sobre um arranjo institucional firmado na parceria entre os setores público e privado em busca de melhorias no setor da construção e infraestrutura urbana.^{107,108.} (ver organograma do arranjo institucional do PBQP-H no ANEXO 2).

Nos temas referentes aos materiais de construção e de técnicas construtivas, a inovação ocorre em relação aos produtos e processos que não possuem norma técnica brasileira para a análise de desempenho e não tenham tradição de uso no território nacional, demandando o desenvolvimento e acumulação tácita de competência tecnológica no território nacional (AMABLE, 1999:21)¹⁰⁹

II.1.2.2.4.2.2. Os Atores do PBQP-H

A análise em torno dos SSIPs Público e Social-Democrata busca evidenciar a complementaridade existente entre as ações do Estado e do Mercado no contexto em que operam os cinco atores a seguir nominados:

(1) as construtoras, representadas pelos agentes sindicais ou associativos da classe patronal, principalmente os SINDUSCONs e a CBIC (para o detalhamento dos *stakeholders* envolvidos no PBQP-H, ver III.2.3.3).

¹⁰⁷ Ver Coriat e Weinstein (2002) para uma análise do papel das instituições na dinâmica de inovação.

¹⁰⁸ O Termo de Adesão da Caixa, do SINDUSCON-RIO e ADEMI RIO ao Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat – PBQP-H, de 22 de dezembro de 2000, para a execução de serviços e obras no âmbito do SIAC-PBQP-H está disponível em http://www.sinduscon-rio.com.br/ps_pbqph.asp

¹⁰⁹ The once popular view concerning ‘global technology’ has long been identified as a myth. Technological competence is for a large part developed locally, tacitly and cumulatively,

- (2) os beneficiários finais da moradia, que são afetados pela melhoria da qualidade e da redução de custos
- (3) os OACs (Organismos de Avaliação da Conformidade), responsáveis pelo processo de auditoria e consequente certificação (ou qualificação) das construtoras.
- (4) entidades que capacitam as construtoras para a implantação das normas do SIAC nos diversos níveis de qualificação para que os OACs possam realizar a auditoria.
- (5) a CAIXA que atua no papel do agente verificador do processo de certificação.

II.1.2.2.4.2.2.1. A CAIXA como Agente do PBQP-H

A fim de atender às determinações do Conselho Curador do FGTS, a Caixa Econômica Federal, enquanto agente operadora dos recursos do Fundo, demanda das construtoras a aplicação das normas definidas no PBQP-H, pois a durabilidade das edificações está na razão direta da redução dos riscos de perda de valor e de possíveis dificuldades no ressarcimento dos financiamento¹¹⁰. Conforme descrito, os projetos de engenharia e arquitetura deverão ser elaborados por empresas certificadas pelo Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil (SiAC), enquanto que os métodos construtivos inovadores devem ter a chancela do Sistema Nacional de Avaliação Técnica de Produtos Inovadores (Sinat), ambos no âmbito do PBQP-H, ou serem certificados por organismo acreditado pelo Inmetro (ver o organograma do sistema no Anexo 2).

A observância das normas visa preservar o patrimônio edificado com recursos públicos e visam também atender à Lei 8.666/93 (Lei das Licitações), referente às licitações do setor público quando exigem uma seleção na modalidade preço e técnica. Sintoma da necessidade da revisão da Lei de Licitações, imposta pela dinamicidade da administração pública, é o surgimento de outras que regulam situações específicas — como a Lei do Pregão (10.520/2002) e a que institui o Regime Diferenciado de Contratações, RDC (12.462/2011),

¹¹⁰ Resolução 735 do Conselho Curador do FGTS, de 11/12/13 determina que a partir de 31 de janeiro de 2016, os projetos de engenharia e arquitetura no âmbito das operações de financiamento habitacional do FGTS deverão atender à Norma de Desempenho e demais regramentos da ABNT, bem como as exigências do PBQP-H.

esta última voltada, inicialmente, para as obras da Copa e das Olimpíadas e, posteriormente, expandida para outros casos, como o PAC¹¹¹.

Outra medida é a aprovação na Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, em novembro de 2012, do substitutivo ao PL 178/2011, que estabelece o prazo máximo de 180 dias, para a entrega de imóvel adquirido em incorporação, contados a partir da data fixada para a entrega das chaves.

As exigências da CAIXA junto às firmas construtoras quanto à apresentação de certificado específico para a concessão dos financiamentos têm como objetivos finais reduzir o custo de construção, produzir habitações com maior qualidade que reduzam custos de manutenção e aumentem a durabilidade do empreendimento. Tal papel reservado à CAIXA, revela a estratégia de utilizar o poder de compra do Estado como estímulo ao comprometimento dos agentes privados na busca da qualidade e do aprimoramento contínuo (*faire-faire*).

A busca por esses objetivos se enquadra no conjunto de iniciativas apontadas por Amable e Pettit (2001:24) em relação aos Sistemas Sociais de Inovação e Produção, dentre as quais se destacam: a avaliação da conformidade de empresas de serviços e obras, a melhoria da qualidade de materiais, a formação e requalificação de mão-de-obra, a normalização técnica, a capacitação de laboratórios e a avaliação de tecnologias inovadoras.

O estabelecimento de uma política formalmente explícita de contratação de obras e serviços visa assegurar a qualidade dos materiais adquiridos e a formalidade e legalidade dos fornecedores junto aos órgãos competentes; atendimento a normas e licenciamento ambiental; condições adequadas de segurança, higiene e formalidade do trabalho dos funcionários próprios e terceirizados.

Entretanto, os incentivos próprios do mercado podem não ser suficientes para induzir as firmas a desenvolver projetos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) em um ambiente em que não prevalecem as regras de mercado - venda por preço de custo, externalidades positivas (retorno social maior do que o retorno privado), financiamentos com taxas de juros

¹¹¹ Observe-se que, independente das regras de licitação, as mudanças observadas na política se dirigiram para a definição de programas que contemplam a execução de projetos cuja escala conduz os processos licitatórios que inibem privilegiar firmas de grande porte, tal como a distribuição pulverizada dos projetos do Programa Minha Casa Minha Vida.

subsidiadas, etc. Tais investimentos favorecem o setor da construção como um todo e beneficiam os adquirentes das moradias, mas nenhuma firma estará disposta a executá-los em primeiro lugar, na expectativa de que outras os façam (o problema do carona constante da literatura dos bens públicos).

O financiamento governamental de P&D a fundo perdido também se justifica em razão dos atributos de bem público associados à habitação social. O formato das operações de provisão da habitação de natureza social se compara ao das licitações públicas. O governo garante a compra, define as especificações e o padrão de qualidade e torna-se responsável pelo produto final entregue ao beneficiário final. Para que a melhoria dos padrões possa ser exigida, cabe ao governo buscar o equilíbrio entre as políticas de construção de habitações de caráter social e as que criam incentivos para a inovação.

Se os programas do governo estabelecem critérios e padrões de qualidade, de prazo de entrega, etc. o governo deve exigir das empresas de construção a certificação da sua capacidade técnica. De fato, as políticas de inovação e mudança tecnológica dependem de maneira importante da trajetória do Estado na promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação nos setores de construção e de materiais de construção, da inserção da sua autonomia (embeddedness) e a tradição do Depea permite esta inserção (ver I.3.1).

As normas formais editadas pelo Estado possuem uma relação complexa com a institucionalização das práticas entre os atores privados. O Estado pode instituir leis que não são cumpridas na prática, em função dos diferentes perfis de capacidade administrativa para fiscalizar o seu cumprimento. Além disso, o não cumprimento pode se dar em razão da ausência de capacidade política em criar instituições eficazes destinadas a desempenhar as funções de “enforcement” (CULPEPPER, 2007).

Os incentivos financeiros do governo às empresas do setor da construção sujeitam-se a demandas de curto prazo, caracterizando uma situação de dependência da trajetória no processo de alocação de recursos da política habitacional. Desse modo, a tendência é a reprodução de estruturas de governança hierarquizadas características do capitalismo brasileiro, com predomínio de interesses de grupos econômicos já competitivos, cujos projetos de investimentos são mais viáveis e estruturados no curto prazo (ver as observações de Lazzarini em I.2.2.1.).

A fim de enfrentar esta estrutura de mercado concentrado, as medidas de incentivo à construção civil isentam do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) uma seleção de produtos utilizados pelo setor; a redução do Imposto de Renda e contribuições sobre o lucro de empresas que constroem casas populares, e a aplicação por bancos privados e pela CAIXA, de recursos da poupança, podem ser mescladas a outras ações de caráter coercitivo (exigência de certificação para executar projetos do Programa Minha Casa, Minha Vida) e indutor (financiamento governamental de P&D a fundo perdido) representam potencial de criação formal de novas firmas de construção civil e da adesão ao PBPQ-H de firmas que já operam neste mercado.

A busca do aumento da competitividade no setor, a melhoria da qualidade de produtos e serviços, a redução de custos e a maior eficácia do uso dos recursos públicos indica a busca de, no longo prazo, criar um ambiente de isonomia competitiva, que propicie soluções mais eficientes e de melhor qualidade, atendendo, em especial, a produção habitacional de interesse social, o que sinaliza a evolução para um padrão LME. Desta forma, os dois atores principais - governo e construtoras - se articulam para firmar acordos setoriais que vão dinamizar o processo através de mecanismos coercitivos, formato característico da tipologia CME.

Em linha com os conceitos definidos pelos SSIP, a estratégia busca o avanço da inovação, através de um sistema de contratação que estimule a concorrência no setor (combatendo os oligopólios), de modalidades de contratos que estimulem a produtividade e o desempenho e do combate a informalidade no emprego da mão-de-obra, seja através do aumento da fiscalização seja através de instrumentos econômicos de estímulo à formalização do trabalho¹¹², assim possibilitando o aumento da competitividade do setor da construção civil.

II.1.2.3. O Governo Luís Inácio Lula da Silva – (2003-2010)

II.1.2.3.1 O Período 2003-2006

A partir de 2003, o aumento do volume de recursos para o financiamento oriundos do FGTS e do SBPE, a adoção de medidas para a proteção ao credor e melhorias das condições de crédito apontadas permitiram o desenho de um cenário mais favorável para o setor da construção

¹¹² Embora tenha havido grande crescimento no número de empregos formais, a informalidade no setor ainda persiste, havendo locais em que mais de 50% da mão-de-obra empregada é informal.

(financiamento da produção e da aquisição de moradias), inclusive no âmbito do mercado de capitais¹¹³.

No período 2004-2006 ocorre a melhora do cenário externo, com impactos positivos na retomada do crescimento, na redução da taxa de juros real e aumento da liquidez internacional, com reflexos positivos para a economia brasileira em geral e para o sistema financeiro em particular (Tabela II.5).

Tabela II.5

Brasil. Taxas de Inflação, de Crescimento do PIB e de Juro Real

Ano	Inflação (IPCA) (% a.a.)	Taxa de Crescimento do PIB (% a.a.)	Taxa de Juro Real SELIC (% a.a.)
2004	7,6	5,7	9,9
2005	5,7	3,2	11,7
2006	2,7	4,0	9,8

Elaboração do autor a partir de “ Bacen Indeco”
<http://www.bcb.gov.br/?INDECO> (vários acessos)

Embora criado em 1997, o SFI só apresentou resultados concretos após a instauração de um quadro econômico favorável sob o ponto de vista do crédito. Segundo Hermann (2010), até meados dos anos 2000 a reação do crédito bancário e dos negócios no mercado de capitais foi modesta, pois o modelo de âncora cambial foi, desde o início, acompanhado de uma política monetária fortemente restritiva, apoiada em altas taxas reais de juros, elevada taxa de recolhimento compulsório e outros limites diretos ao crédito.

As mesmas regras que conferiram maior segurança jurídica ao mercado passaram também a exigir que os bancos utilizassem os recursos da poupança para financiar a habitação¹¹⁴. Num quadro favorável da economia, essas medidas geraram uma elevação de R\$ 2,2 bilhões para R\$ 27 bilhões, entre 2002 e 2008, no investimento em habitação do SBPE (BONDUKI, 2009). A regulamentação pertinente ao SFI, porém, não foi acompanhada da construção de políticas que lhe conferissem a necessária complementaridade pois as condições macroeconômicas do

¹¹³ Os direitos dos credores foram reforçados, via a introdução da Lei de Falências, além da alienação fiduciária para créditos habitacionais. Entretanto, tais instrumentos não substituem “per se” a introdução de reformas institucionais de caráter estrutural, como a reforma administrativa do Estado e a reforma política (ERBER, 2011:39)

¹¹⁴ Resolução nº 3.259 de 28 de janeiro de 2005

país e, principalmente, a política de metas de inflação sustentada por elevadas taxas de juros pelo Banco Central dificultaram a implementação do sistema. A consolidação de um mercado secundário de hipotecas em um contexto caracterizado pelo alto retorno e baixo risco dos títulos do Tesouro, componentes da política monetária do governo federal, depende da sustentabilidade e da regularidade inerentes ao fluxo de operações do sistema imobiliário.

A partir de 2006, as formulações das políticas de cunho desenvolvimentista refletem uma postura mais pragmática em torno de três linhas de atuação do governo federal: a adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; a aceleração do desenvolvimento social via aumento nas transferências de renda e elevação do Salário Mínimo; e o aumento no investimento público, além da recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Boschi (2007) observou que as medidas voltadas à manutenção da estabilidade monetária pelo governo Lula representaram uma continuidade apenas aparente da política econômica anterior, tendo havido, na realidade, uma inflexão, “envolvendo a utilização de instrumentos mais rígidos de política monetária, combinados a estratégias seletivas de fomento e aperfeiçoamento institucional” (BOSCHI, 2007, p. 309).

Com relação às medidas direcionadas ao mercado habitacional, as ações ensejaram a oportunidade da abertura de capital das principais empresas construtoras e incorporadoras na Bolsa de Valores, captando recursos que, segundo Arantes e Fix, (2009, p.14), foram investidos em grande parte na formação de estoques de terra urbana infraestruturada. Com a abertura na Bolsa e a injeção de capital, as empresas se expandiram geograficamente e buscaram os segmentos de mercado até então inexplorados. Isso significou uma ampliação do circuito imobiliário, antes concentrado nas metrópoles, para cidades do interior e a entrada das empresas no segmento denominado “econômico”, isto é, entre seis e doze Salários Mínimos de rendimento familiar.

II.1.2.3.2. O Período 2007 – 2010

II.1.2.3.2.1. O PAC 1

No período 2007-2010 verifica-se a flexibilização da política econômica com a adoção de medidas destinadas ao aumento do volume de crédito para o consumo e produção e comercialização de moradias, o aumento real no Salário Mínimo, a implementação de

programas de transferência de renda direta, a introdução do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC I (TEIXEIRA e PINTO, 2012).

O PAC caracteriza-se como um plano de cunho keynesiano destinado a recuperar parte da infraestrutura voltada à produção (portos, ferrovias, rodovias, usinas geradoras de energia) e parte da infraestrutura social e de habitação, contemplando investimentos nas áreas de habitação e saneamento que sofreram redução após a extinção do BNH.¹¹⁵ Foram previstos investimentos de R\$ 106 bilhões em habitação e R\$ 40 bilhões em saneamento (água e esgoto) entre 2007 e 2010, sendo o programa de urbanização de favelas prioritário para o investimento dos recursos orçamentários federais no contexto do PAC. (MONTEIRO FILHA et al., 2010)

Esses fatores somados constituem parte das explicações para a expansão das atividades do setor imobiliário brasileiro a partir de 2007. Porém, segundo Arantes e Fix (2009), o crescimento repentino com a capitalização e a ampliação do rendimento no setor foi insustentável. Com efeito, em 2008 ocorre uma rápida expansão dos níveis de inflação na construção (12,2%, o dobro do índice geral), a escassez de alguns insumos e de mão-de-obra especializada.

Do ponto de vista setorial, embora a crise mundial viesse a agravar a situação do segmento da construção civil, ela não constitui a única origem dos limites para o seu crescimento.

Como consequência da crise de 2008

“[a]s empresas do setor têm uma queda vertiginosa em suas ações (caíram para um décimo do valor de poucos meses antes). Na queda, e mesmo um pouco antes dela, há indícios de que investidores estrangeiros compraram ações das empresas e participaram na elaboração do pacote, como condição para reerguê-las” (ARANTES e FIX, 2009, P.15).

A irrupção da crise financeira global de 2008 tornou evidentes os problemas que, embora conhecidos, discutidos e diagnosticados pelos estudiosos do desenvolvimento, vinham sendo

¹¹⁵ O Programa de Aceleração do Crescimento 1 (PAC-1), que teve início em 2007 e estendia-se até 2010, visava expandir os investimentos em infraestrutura, estimulando, por consequência, outros setores. Esses investimentos, agrupados em três áreas, compreendiam: infraestrutura logística, envolvendo a construção e a ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; infraestrutura energética, correspondendo à geração e à transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e infraestrutura social e urbana, englobando saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, o programa Luz para Todos e recursos hídricos (como a transposição do rio São Francisco). Todas essas áreas possuem impactos, diretos ou indiretos, sobre o setor de construção civil. Com o PAC-2, foi incorporado o conjunto de investimentos no programa Minha Casa, Minha Vida.

menosprezados pelos países cujas economias influenciam as relações comerciais e financeiras globais¹¹⁶.

O processo teve início no período 2004/2006, quando, após manter a taxa de juros em torno de 1% a.a., o Federal Reserve Bank (Fed) – o Banco Central Americano – a elevou para 5,35% a.a., impactando de forma negativa o mercado de hipotecas de alto risco. Ao longo de 2007, a crise contamina o sistema financeiro e provoca um forte movimento especulativo, com a elevação severa nos preços das commodities (ERBER, 2011, pg. 37).

O cenário da retomada do crescimento econômico mundial e dos fluxos de capital no mercado internacional, observado a partir de 2003, elevou a demanda externa e os preços de commodities exportadas pelo Brasil e favoreceu a recuperação das contas externas, que combinada com a política de juros mais elevados (embora inferiores aos vigentes no segundo governo Fernando Henrique Cardoso), garantiu um período de estabilidade das taxas de câmbio e de inflação. Com isso, a retomada do crescimento no Brasil foi liderada pelas exportações e pelo investimento. Contribuiu também para o crescimento do período o fato de que, a partir do segundo Governo de Luís Inácio Lula da Silva, a política macroeconômica passa a ser gerida de forma menos conservadora (Tabela II.6)

A combinação de maior crescimento com estabilidade macroeconômica contribuiu para a melhora das contas públicas, reduzindo a parcela e o custo financeiro da dívida indexada, o déficit nominal e a relação Dívida Pública/PIB (HERMANN e GENTIL, 2013).

A partir de setembro de 2008 a crise americana se torna epidêmica e seus efeitos põem por terra a crença no fenômeno do descolamento em relação aos países em desenvolvimento (ERBER, 2011, pg. 54)¹¹⁷.

¹¹⁶ Erber, no texto original de 2009 de As Convenções de Desenvolvimento do Governo Lula (pg. 31), citou a expressão do ex-presidente do Federal Reserve System, Allan Greenspan, denominando a crise de tsunami. A metáfora é mais adequada que a de uma “bolha”, pois um tsunami se origina na base da estrutura do sistema, provocado pela fricção de “placas tectônicas”, sobre as quais repousa[va] a enorme massa de capital financeiro em circulação.

¹¹⁷ Tais eventos não foram inesperados pois o mecanismo de mercado opera de forma plena onde e quando há livre busca de interesses particulares sob normas e costumes muito específicos, e onde o adequado funcionamento das instituições do Estado garante a fiança dessas normas junto ao público e coordena as expectativas entre os agentes de maneira desejável coletivamente. A garantia da operação impessoal das normas vigentes e a distribuição das externalidades pelo Estado é que permitem a própria expansão do mercado. (REIS, 2003, pg. 55).

Tabela II.6
Brasil
Taxas de Inflação, de Crescimento do PIB e de Juro Real
2007 – 2010

Ano	Inflação (IPCA) (% a.a.)	Taxa de Crescimento do PIB (% a.a.)	Taxa de Juro Real SELIC (% a.a.)
2007	4,50	6,1	6,5
2008	5,90	5,2	7,4
2009	4,31	-0,3	4,3
2010	5,90	7,5	4,6

Elaboração do autor a partir de “ Bacen Indeco”
<http://www.bcb.gov.br/?INDECO> (vários acessos)

Como forma de defesa face à expansão da crise, ainda em 2008 o Executivo encaminha ao Legislativo a MP 443, de 21 de outubro de 2008 (transformada na Lei Ordinária 11908/2009), denominada "MP Anticrise II", autorizando o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil, por meio da criação da empresa Caixa - Banco de Investimentos S.A, caracterizando o socorro financeiro às empresas do setor da construção civil¹¹⁸.

No campo da política habitacional, a principal resposta de caráter anticíclico do governo para reduzir os possíveis efeitos da crise financeira, foi o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida em abril de 2009¹¹⁹, já incluído no PPA 2008-2011, prevendo a construção de um milhão de moradias. O MCMV partiu do detalhado diagnóstico da Política Nacional de Habitação (elaborada em 2003), com a indicação de que 90,9% do déficit habitacional de 7,2 milhões de moradias concentram-se em famílias com renda de até três Salários Mínimos (BRASIL, 2010:188).

A situação de “crise” acima descrita permitiu ao governo voltar à edição de um plano habitacional nos moldes clássicos, como contraponto à pleora de instrumentos normativos destinados a solucionar de forma espasmódica, tópica e conjuntural os problemas de oferta e de demanda relativos à habitação.

¹¹⁸ (<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=413095> (acesso em 17/9/2014)

¹¹⁹ Conversão da Medida Provisória nº 459, de 2009 na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, dispondo sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas

O lançamento do programa Minha Casa Minha Vida se superpôs (o fenômeno do empilhamento) ao Planhab. O Planhab, cujo embrião fora o projeto Moradia, se encontrava em processo de finalização após cerca de dez anos de elaboração e incluía ações destinadas a) a combater a falta de capacidade das prefeituras, estados e do próprio agente financeiro (Caixa) para uma atuação em larga escala; b) os constrangimentos da cadeia produtiva, cujos produtos, em geral, não se apresentam adequados para atender à demanda prioritária¹²⁰; e c) a dificuldade de acesso e o custo da terra urbanizada e regularizada para a produção da Habitação de Interesse Social (HIS) em condições urbanas e ambientais adequadas.

Nabil Bonduki, um dos formuladores do Projeto Moradia, relata:

“O Projeto Moradia enfatizava a necessidade de aprovação do Estatuto da Cidade para facilitar e baratear o acesso à terra, combatendo a especulação com imóveis ociosos. A noção de que a questão da habitação não podia ser enfrentada sem uma forte intervenção no mercado fundiário e de modo articulado com a questão urbana consolidou-se depois de um voo de helicóptero sobre São Paulo. Tivemos a oportunidade de mostrar a Lula o caótico processo de expansão urbana, e ele ratificou a concepção de que o problema da moradia não se resolvia apenas com a construção de casinhas, mas era necessário enfrentar também a questão urbana e fundiária, aspecto que tem grande atualidade no programa Minha Casa, Minha Vida.” (Bonduki, 2009, s/p).

Vale lembrar que o governo chegou a propor outra resposta ao problema da crise das empresas do setor, antes do MCMV. A Medida Provisória 443, de 2008, autorizou a Caixa Econômica Federal, por meio da criação de uma subsidiária (Caixa Participações), a comprar ações de empresas da construção civil – construtoras e incorporadoras.

O PMCMV adota uma sistemática da provisão de moradias semelhante à “Compra de Empreendimentos Habitacionais” (outro exemplo de medida de política “morta viva” criada em 1979 durante o “modelo BNH”) em que um incorporador imobiliário vende o projeto pronto (totalmente legalizado) à CAIXA, eximindo-se de todos os riscos associados à construção e à comercialização (ARANTES e FIX, 2009, p.3). (ver II.1.2.1.4- RESOLUÇÃO BNH Nº 08/79). A concessão à iniciativa privada de papel de agente promotor do processo produtivo habitacional, indica também a resposta às pressões do grupos de interesse associados ao setor da construção civil.

¹²⁰ Ver Capítulo I – Parte 3

II.1.2.3.2.2. O PAC 2

Não obstante haver o país superado os efeitos da crise internacional, que reduziu drasticamente a taxa de crescimento da economia em 2009, foi lançado no início de 2010 o PAC 2 com investimentos, entre 2011 e 2014 e pós-2014 de R\$ 1,59 trilhão, fundamentalmente voltados para a infraestrutura, contemplando os setores de s projetos do PAC 2 foram divididos em seis grandes eixos: • PAC Cidade Melhor; • PAC Comunidade Cidadã; • PAC Minha Casa, Minha Vida; R\$ 278,2 bilhões (17,4%), • PAC Água e Luz para Todos; • PAC Transportes; e • PAC Energia (CARDOSO JR. e GIMENEZ, 2011).

A leitura de Erber (2011:45) sobre o fenômeno posteriormente destacado por Barbosa e Souza (2010) é de que o aumento da taxa de investimento, a ampliação do crédito e da rentabilidade do sistema financeiro, necessários para a implementação do PAC, representaram a complementaridade entre a convenção *neodesenvolvimentista* e a convenção *institucionalista restrita*. O crédito às atividades da construção residencial e, principalmente, da infraestrutura urbana a ela associada, se ajustam ao ideário neodesenvolvimentista, reeditando a reinserção do programa habitacional (ver itens I.1.4, I.2.2.)¹²¹, mediante a garantia da manutenção do ciclo *crédito-consumo-investimento* aproximando as etapas da produção e do consumo.

II.2. Conclusão do Capítulo II

O planejamento de cunho normativo, simbolizado pelo plano no seu sentido formal de estabelecimento de atividades visando a atingir um determinado resultado, foi o prevalecente durante os anos 1960 a meados dos anos 1980. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) não eram apreciados pelos parlamentares e os orçamentos o eram apenas ritualmente, pois as emendas visavam alterações de quantidade e não contemplavam aspectos substanciais. O mesmo fato também ocorria na prestação de contas do Poder Executivo pelo Legislativo. Ou seja, este correspondia a um documento formal que espelhava a consolidação das informações e atividades desenvolvidas no processo de planejamento (GARCIA, 2000).

¹²¹ Ver referência de Guilherme Boulos nº 39 sobre o MCMV como a reedição do “modelo BNH”.

Nesta conjuntura, ocorreu a extinção do BNH, em 1986, e as suas atividades foram incorporadas pela Caixa Econômica Federal – CAIXA, que, apesar de ser considerada uma agência financeira de vocação social, deveria atender aos critérios institucionais de um banco comercial como a busca pelo equilíbrio econômico e financeiro. Além disso, a habitação seria apenas um dos setores da CAIXA, enquanto o BNH era uma instituição unicamente voltada para a política habitacional. Dessa forma, tornou-se ainda mais complexo dinamizar programas alternativos voltados para a baixa renda e que exigiam elevado grau de subsídios, envolvimento institucional, desenvolvimento de pesquisa, entre outras características (AZEVEDO, 1996).

A consequência para as metrópoles brasileiras foi que a maioria das unidades habitacionais construídas no período 1980-1990 não contou com linhas de crédito governamentais, e a autoconstrução foi o tipo predominante do sistema construtivo.

As mudanças no financiamento foram mais significativas nos anos 1960, com a criação do FGTS e do SBPE. O SFH criou as condições de existência de um fluxo de crédito para a indústria da construção civil, que duraria até a crise dos anos 1980. Sem essa fonte permanente de recursos, o BNH poderia ter permanecido restrito à tentativa que o antecedeu, de uma política habitacional centralizada, a Fundação Casa Popular. E estas duas fontes de recursos permanecem até os dias atuais como os principais financiadores da habitação no Brasil, inclusive no MCMV.

A diferença é que o subsídio direto com recursos do orçamento passa a influenciar o equacionamento da aquisição financiada para as famílias dos extratos inferiores de renda. A conquista obtida com a inclusão da parcela de subsídio reflete as mudanças ocorridas no contexto da redemocratização e do processo de descentralização das políticas sociais, conforme relatado nesta tese, e que ensejaram maior participação e conhecimento da realidade da política e o reconhecimento da necessidade do maior controle sobre sua formulação e execução por parte dos *stakeholders* (Fix, 2011).

Enquanto os anos 1990 podem ser caracterizados pela primazia do modelo e da agenda neoliberal, a primeira década dos anos 2000 incorpora e articula à antiga agenda o movimento marcado pela aspiração por mudanças nas políticas econômicas e sociais.

A adoção do Plano Real criou as bases para o enfrentamento da inflação, permitindo a recomposição da estrutura de crédito habitacional no Brasil. As tentativas dos planos Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor I (1990) e Collor II (1991) representaram o exercício necessário e fundamental para o entendimento da dimensão social e política de tal fenômeno, além do caráter econômico da sua formação. O instrumento de metas de inflação, estabelecido a partir de 1999, em substituição à calibragem tópica da taxa de câmbio (após os ataques especulativos entre julho de 1994 e junho de 1999) pavimentou o caminho para a redução da alta volatilidade dos indicadores macroeconômicos.

Não obstante, mesmo após a contenção da volatilidade dos indicadores macroeconômicos, ainda se observa a manutenção de determinados símbolos que vigoraram durante o protagonismo das ideias liberais, como a observância de metas de superávit primário, cujo custo é representado por taxas básicas de juros reais elevadas, o que afeta de maneira deletéria a consolidação do SFI.

A transformação do arranjo institucional vigente via regulação, influencia de maneira natural a transformação de outros arranjos, através das funções de caráter complementar que existem entre firmas do mesmo setor e entre diferentes setores. A introdução do Programa Brasileiro de Produtividade e Qualidade da Habitação (PBPQ-H) espelha esta busca de complementaridade com os demais sistemas de financiamento, em especial ao SFI, e representa a tentativa da integração dos interesses do Estado e do mercado.

Outras questões podem ser colocadas nesse contexto. Em primeiro lugar, parte da burocracia estatal foi desmontada, desorganizada ou simplesmente desmobilizada pela falta de atividade ao longo dos anos 1980 e 1990. Em segundo lugar, como resposta aos efeitos negativos da crise nos anos 1980, a reforma experimentada pelo Estado brasileiro nos anos 1990 buscou impor barreiras visando a contenção do gasto público.

A busca da modernização do Estado e de maior eficiência do setor público, aliada ao surgimento da contradição entre desenvolvimento e proteção ao meio ambiente, passa a estabelecer, de forma progressiva, um novo arcabouço legal representado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Licitações, normas de licenciamento ambiental, o poder discricionário do Ministério Público, dentre outros instrumentos. Trata-se de um arranjo institucional montado para um Estado que se pensava pouco atuante, nos moldes das crenças liberais dos anos 1990, e que atualmente se mostra anacrônico, em função da necessidade do

protagonismo de um Estado Desenvolvimentista que atue consoante o conceito de autonomia inserida, conforme definido por Evans (1993)¹²² e economia inserida, conforme definido por Granovetter (1985)¹²³ e Polanyi (2000)¹²⁴.

Numa inflexão que já vinha dos anos 1980, o principal objetivo da política econômica adotada no Brasil continua a ser a estabilização. A diferença, porém, é que a partir do segundo ano do governo de Luís Inácio Lula da Silva começa a se esboçar um quadro macroeconômico favorável¹²⁵ que inclui a recuperação dos níveis de emprego formal, apesar da política econômica manter a pressão e o contingenciamento dos recursos destinados às políticas sociais (TEIXEIRA e PINTO, 2012:926).

Predominam as iniciativas para expandir e redirecionar as políticas sociais, a partir do reforço de programas já existentes ou criação de novos, com propostas voltadas à redução de barreiras sociais aos mais pobres em termos de condições e oportunidades. Embora certas temáticas já estivessem na pauta de governos anteriores, o fato é que foram reorganizadas para fortalecer a ação pública em suas respectivas áreas.

Além da estratégia integrada em torno da segurança alimentar (Fome Zero) e do programa de transferências que aumentou o poder de compra das famílias mais pobres (Bolsa Família), com destaque para as políticas de expansão do crédito popular, acompanhada de políticas de educação e inclusão financeira e bancária, direcionadas principalmente para a aquisição de móveis e eletrodomésticos, empréstimo consignado, “contas simplificadas”; a concessão de bolsas em faculdades privadas para alunos da classe média baixa (Universidade para Todos – ProUni); a expansão da eletrificação rural (Luz para Todos); o estímulo à autoconstrução via redução de impostos de insumos básicos como cimento, e o programa habitacional para famílias de baixa renda (Minha Casa Minha Vida); além do aumento substancial do Salário Mínimo¹²⁶.

¹²² Conjunto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas.

¹²³ As relações econômicas entre indivíduos ou firmas estão inseridas em redes sociais concretas.

¹²⁴ Escolha entre a produção e distribuição de bens e serviços serem regidas por mecanismos automáticos de mercado ou por uma estrutura de relações sociais.

¹²⁵ Além das políticas de renda e distributivas, a expansão do mercado interno foi estimulado por meio de políticas creditícias expansionistas e das medidas de combate a crise internacional. Entre dezembro de 2003 e dezembro de 2012, o crédito expandiu-se de 26,1% do PIB para 53,9% do PIB.

¹²⁶ Algumas foram redistributivas, como as realizadas na tabela do Imposto de Renda ou do Simples. Outras foram realizadas para reduzir o custo do capital, como a redução do IPI para máquinas e equipamentos de determinados setores produtivos selecionados pelo governo. E, houve ainda desonerações voltadas para o aumento da competitividade das empresas nacionais, como as medidas do regime automotivo e a mudança de tributação sobre a folha de pagamentos. Além da expansão do crédito pelos bancos públicos durante a crise de set/2008, outras medidas foram adotadas pelo governo, tais como reduções das alíquotas do IR e do IPI sobre carros novos, material de construção e eletrodomésticos, do IOF nas operações de crédito das pessoas físicas e da COFINS sobre motocicletas.

O processo de financeirização ocorre de forma institucionalizada antes mesmo do início dos anos 1990. Formalmente a abertura financeira (liberalização e desregulamentação) iniciou-se no governo Fernando Collor e consolidou-se em 2000, na gestão de Armínio Fraga no Bacen (Freitas e Prates, 2001). Carvalho (2004) avalia que as transações com a dívida pública representavam uma fonte de ganho fundamental das instituições financeiras, concorrendo com a alocação produtiva de seus recursos. O processo institucional da financeirização no Brasil pode ser observado através da trajetória da regulamentação financeira desde a Constituição de 1988¹²⁷.

O processo de liberalização do sistema financeiro no Brasil abriu espaço para a introdução de um modelo estruturado em instrumentos financeiros em complementação ao sistema baseado na poupança institucional e regulada pelo governo. Entretanto, a garantia da adoção de estratégias de financiamento de longo prazo ainda é oferecida pelo sistema financeiro centralizado e regulado pelo governo.

Da mesma forma, agentes que historicamente pertencem aos setores cujos mercados são coordenados pelo Estado oferecem o devido apoio para a manutenção dos níveis de regulação. Prova desta sustentação é o fato de que, embora a taxa Selic real haver se reduzido a partir do ano 2000 (mínimo de 1,34% a.a. em 2012), ainda se situa em níveis que tornam o financiamento habitacional dependente de recursos orçamentários ou subsidiados (Tabela II.7).

¹²⁷ De fato, no período entre 1994 até o início dos anos 2000, foram recorrentes a fuga de capital e crises cambiais, acompanhadas das regras de “compliance” dos organismos financeiros internacionais. Tal contexto fortaleceu o poder de negociação de grupos ligados ao mercado financeiro doméstico e internacional, sobre as diretrizes de política econômica, e o correspondente enfraquecimento dos trabalhadores dos setores público e privado, e de setores produtivos nacionais não inseridos nas prioridades da política econômica (TEIXEIRA e PINTO, 2012).

Tabela II.7
Evolução dos Índices de Inflação e
da Taxa Selic (aparente e real)
(% a.a.)
2000 - 2014

Ano	IPCA	Selic aparente	Selic real
2000	5,97	36,39	28,71
2001	7,67	21,83	13,15
2002	12,53	22,74	9,07
2003	9,30	17,49	7,49
2004	7,60	18,28	9,93
2005	5,69	18,00	11,65
2006	3,14	13,25	9,80
2007	4,45	11,25	6,51
2008	5,90	13,75	7,41
2009	4,31	8,75	4,26
2010	5,90	10,75	4,58
2011	6,50	11,00	4,23
2012	5,83	7,25	1,34
2013	5,91	10,00	3,86
2014	6,30	11,25	4,66

Elaboração do autor a partir de “ Bacen Indeco”
<http://www.bcb.gov.br/?INDECO> (vários acessos)

Enquanto o BNH fez parte de uma política de financiamento de longo prazo apoiada na sustentabilidade do processo de crescimento, o MCMV se inicia assumindo um papel de caráter conjuntural de cunho anticíclico, diante da crise financeira mundial. Ressalte-se que a política habitacional ainda incorpora atributos do modelo centralizado, que exprimem as crenças e o comportamento vigentes no período prévio à extinção do BNH.

A mudança na correlação de forças dos *stakeholders* decorre, por um lado, da financeirização (direcionamento no sentido da maior liberalização da política financeira com criação do SFI) e, por outro, da adoção da política urbana democrática, transversal e com inclusão social (Minha Casa Minha Vida, Ministério das Cidades, Planos Diretores Participativos, dentre outros). De maneira geral, o Estado passa a estabelecer laços com os setores produtivos (do capital e do trabalho) para implementar políticas de desenvolvimento e políticas de inclusão social, de combate à fome e à pobreza.

Em 2006, a economia brasileira entra em uma nova fase de crescimento dirigido pela demanda, no qual as políticas de distribuição de renda e o crescimento do mercado interno,

com a incorporação de ampla parcela da população antes excluída do consumo de massa, tiveram papel fundamental.

Porém, a partir de 2010/2011, os limites ao modelo de crescimento baseado no mercado interno e na redistribuição da renda, combinados com a manutenção de juros elevados e apreciação cambial, ameaçaram a continuidade das mudanças iniciadas no governo Luís Inácio Lula da Silva e aprofundadas no governo Dilma Rousseff, em especial a maior coordenação da política macroeconômica, assim atenuando a primazia da política monetária e conferindo maior relevância à redução dos juros e dos spreads¹²⁸.

¹²⁸ A redução dos juros adotada pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica e o discurso contundente da presidenta Dilma Rousseff no dia 1º de maio de 2012, cobrando mudanças dos bancos privados em relação aos seus elevados juros e spreads, sinalizaram mudanças nas relações entre o sistema financeiro e o Estado brasileiro. (TEIXEIRA e PINTO, 2012)

Capítulo III

A Política Habitacional no Brasil sob o Enfoque Institucionalista da Estrutura de Coalizão de Defesa

III.1. Introdução

Este Capítulo se destina a discutir que “no plano institucional ocorre alteração na composição da estrutura das relações da burocracia estatal com os demais *stakeholders* e na forma de organização da política pública da habitação, com o reforço da pluralidade dos laços institucionais” (hipótese 1 da tese) e que “no plano organizacional, o modelo descentralizado (“MCidades”) dá início ao processo formal de substituição do modelo (“BNH”), pois é mais adequado às condições de articulação entre os *stakeholders* e de ajuste às regras de rotinas e procedimentos incorporados à política, segundo as mudanças institucionais observadas a partir de meados dos anos 1980” (hipótese 2 da tese).

Com a nova arquitetura passam a ocorrer dois fenômenos que se reforçam mutuamente: no plano organizacional, a maior interação dos *stakeholders* ao longo do processo de entrega final dos serviços (*street level*); no plano institucional, a participação de caráter plural e democrático das coalizões de defesa na formulação e execução da política, fenômenos que definem o perfil da mudança na política habitacional.

As abordagens ao tema da habitação e os cortes seccionais referidos aos diversos subsistemas¹²⁹ da Política Habitacional, discutidas nesta tese, delimitam as análises levadas a efeito no decorrer deste Capítulo. Aplica-se a abordagem ACF ao material factual que apresenta as interações dos diversos *stakeholders* nos subsistemas da política habitacional nos planos macro, meso e micro.

Conforme já conceituado, um subsistema representa a coalizão informal de *stakeholders* que defendem a existência de uma política pública formalmente estruturada, a partir de proposições referentes ao tratamento, no seu entendimento inadequado, que o poder público confere a determinadas questões. Tais proposições se baseiam em diagnósticos de pesquisadores do campo e de ativistas engajados nos processos de mudança da política pública, cujo conteúdo técnico demanda especialização e cuja mobilização requer a existência

¹²⁹ O conceito de subsistema de uma política foi inicialmente discutido na revisão da literatura sobre Políticas Públicas (I.1.5.)

de eficientes esquemas de coordenação, controle e cooperação. (SABATIER, 2007; SABATIER e WEIBLE, 2007).

A abordagem ACF assume que a elaboração de políticas públicas nas sociedades modernas é tão complexa que os participantes devem se especializar a fim de poderem exercer um nível aceitável de influência. Esta especialização ocorre nos subsistemas da política, compostos por participantes que, com regularidade, procuram influenciar o subsistema de uma determinada política pública, possuem fortes crenças em relação ao que esperam da política e são motivados em convertê-las em ações reais (SABATIER e WEIBLE, 2007).

Segundo a ACF um subsistema de política possui duas dimensões: funcional/substantiva e territorial. O conjunto de participantes na política inclui não só os pertencentes ao “triângulo de ferro” (políticos, burocratas e líderes de grupos de interesse), mas também pesquisadores (cientistas de universidades, analistas de políticas, consultores, etc.), a mídia especializada e membros do Ministério Público que regularmente militam no âmbito do subsistema da política.

Para Sabatier e Weible o horizonte de observação da mudança na política é de, no mínimo, uma década, uma vez que as crenças dos participantes são de natureza estável neste período, o que torna a mudança bastante difícil, distinguindo subsistemas de política “maduros” dos “nascentes”. Os primeiros são caracterizados por um conjunto de participantes que se consideram como uma comunidade semi-autônoma, que compartilham experiência técnica em um domínio da política e que a influenciam durante um longo período e por agências governamentais, grupos de interesse e instituições de pesquisa que possuem subunidades especializadas naquele tópico por longo período (SABATIER e WEIBLE, 2007).

No caso dos países em desenvolvimento muitos subsistemas são “nascentes” em função da instabilidade do sistema político e da escassez de pessoal treinado.

O primeiro grupo de parâmetros inclui atributos básicos do problema (a diferença entre habitação em áreas urbanizadas e não urbanizadas, por exemplo), a distribuição de recursos naturais, valores e estruturas socioculturais e a estrutura constitucional básica.

Estes fatores exógenos raramente se alteram durante períodos inferiores a uma década, o que inibe a existência de estímulos favoráveis à mudança de comportamento ou da política pública no interior do subsistema da política. Entretanto, estes fatores são importantes no

estabelecimento de recursos e restrições sob os quais os atores dos subsistemas devem operar (SABATIER E WEIBLE, 2007:196).

Os fatores dinâmicos exteriores à política incluem mudanças nas condições socioeconômicas, mudanças na coalizão de governo e de decisões de política a partir de outros subsistemas. Estes fatores também afetam o comportamento dos atores do subsistema, mas sua capacidade de mudar substancialmente ao longo de períodos superiores a uma década os tornam críticos em provocar mudanças drásticas na política pública. Na realidade, a abordagem ACF pressupõe que a mudança em um desses fatores dinâmicos é condição necessária para a ocorrência de mudança importante na política pública.

A ACF também enfatiza o papel dos agentes e analisa os processos que emergem através do conflito ou da competição entre duas ou mais coalizões durante longos períodos de tempo. O processo transcorre durante conflitos políticos insolúveis ou esforços de negociação de acordos (WEIBLE et al, 2011).

Fenger e Klok (2001) ressaltam que as mudanças nas políticas podem ocorrer como resultado de processos de aprendizado inter e intra coalizões de defesa. Como a ACF é amplamente vista como uma abordagem que promove a importância dos fatores cognitivos na elaboração da política pública, esta estrutura pode ser unida à abordagem de redes de políticas públicas.

Redes de políticas representam um conceito de nível meso que funciona como elemento de ligação entre a análise de nível micro – o papel de interesses e do governo em relação a decisões sobre políticas específicas – e a análise de nível macro, preocupada com questões mais amplas sobre a distribuição de poder. Redes podem variar em um *continuum* de acordo com a proximidade das relações nelas contidas. As comunidades de políticas situam-se em um extremo desse *continuum* e envolvem estreitas relações; as questões tratadas pelas redes situam-se no outro extremo e envolvem relações frouxas (Marsh and Rhodes 1992, apud RHODES 2006, pg. 427).

Fenger e Klok (2001) apontam, entretanto, que a ACF não explica de maneira satisfatória como agentes que compartilham de um sistema de crenças específico podem se reunir em coalizões de defesa a fim de resolver problemas de ação coletiva. Tal questionamento se baseia no fato de que o comportamento coordenado entre atores e coalizões em subsistemas

superpostos se choca com o comportamento das coalizões no interior de um subsistema da política pública.

Como ilustração, apresentam o comportamento de *stakeholders* numa coalizão de defesa no debate sobre óleo e gás nos EUA. Companhias de óleo e gás não se vêem dependentes de grupos ambientalistas quando estes não se opõem aos programas de concessão. De forma análoga, grupos ambientalistas e residentes no litoral não se vêem dependentes das firmas de óleo e gás em períodos em que os riscos da exploração não são evidentes.

Entretanto, após um evento crítico as crenças se alteram e fortes crenças nas políticas se desenvolvem (situação de contingência). A crise do petróleo (evento crítico) representou uma grande ameaça, pois nenhum Chefe do Executivo bloquearia as concessões de exploração das reservas. Além disso, o incremento nos preços do petróleo aumentou o valor das concessões e o lucro do Tesouro americano.

Dessa forma, Weible et al.(2011) apontam que a abordagem deve se concentrar, de um lado, no plano do território local, buscando conhecer a auto-expressão dos indivíduos, do seu sistema de crenças e da história local, pois há uma forte interdependência das crenças e comportamento dos indivíduos com o contexto no qual interagem. De outro lado, deve-se analisar também outros sistemas de políticas, pois as *policy issues* ocorrem e se cruzam em contextos amplos. Como a capacidade cognitiva é limitada, a análise deve buscar obter conhecimento da realidade local, perscrutar o que ocorre nos subsistemas da política e verificar o que ocorre nas interseções dos subsistemas. Por essa razão a política avança de maneira diversa do ponto de vista do território e dos seus subsistemas, o que reduz a importância do aspecto da gestão.

Redes de subsistemas formais tais como redes de agentes locais, possuem capacidades diversas em adquirir e trocar informações sobre as melhores formas de, por exemplo, se obter licença de localização de atividade na prefeitura, ou informais, quando indivíduos coordenam seu comportamento político a fim de influenciar a agenda de um agência governamental.

Tal abordagem é de grande importância, pois se concentra na análise do comportamento dos agentes num quadro institucional em que os atributos inter setoriais, transversais e de *accountability* das políticas públicas devem ser explicitados a partir da leitura da arquitetura da sua organização e da sua formulação e implementação.

III.2. Os Níveis de Abordagem Macro, Meso e Micro da Política Habitacional

Em II.1.2. foi abordada a reprodução da estrutura do planejamento governamental no desenho da política habitacional, buscando explicitar a vinculação entre o conjunto de ações de política macroeconômica e o conjunto de ações de política habitacional. A análise de nível macro tratou da formulação da política em âmbito federal, com foco na complementaridade entre a regulação financeira, orçamentária e contratual, concentrando-se no estudo dos instrumentos das ações de política macroeconômica e de sua vinculação ao processo de mudança da política habitacional. Nesse ambiente incluem-se não apenas os atores pertencentes ao tradicional “triângulo de ferro” – membros do legislativo, funcionários públicos e líderes de grupos de interesse, mas também pesquisadores e membros do judiciário, do Ministério Público e da mídia (Sabatier e Weible, 2007:192).

Este Capítulo considera a execução da política de habitação integrando as análises de nível macro, meso e micro nos níveis de governo local e federal para saber qual a extensão e de que maneira as ações dos *stakeholders* afetam a mudança na política.

III.2.1. A Abordagem da ACF no Plano Macro

No nível macro ocorrem disputas e acordos entre grupos formados, principalmente, por líderes dos setores financeiro, da construção civil, da indústria de materiais de construção, do capital fundiário urbano, de pesquisadores, do executivo, do legislativo e do judiciário federais e dos movimentos nacionais de luta pela moradia. No nível macro da política habitacional as crenças e o comportamento compartilhados entre os *stakeholders* recebem forte influência da regulação oriunda da política macroeconômica. Ou seja, embora sua formulação seja gestada entre especialistas e agentes “do interior da política” seu comportamento é afetado por influências provenientes do sistema socioeconômico e político “de fora” da política¹³⁰.

III.2.2. A Abordagem da ACF no Plano Meso

Enquanto que o desenho da política habitacional no nível macro demanda a existência de arranjos verticais, pois conta com financiamento total ou parcial via repasse de recursos do

¹³⁰ A análise efetuada em II.1.2. se dedicou ao estudo dos instrumentos das ações de política macroeconômica e de sua vinculação ao processo de mudança da política habitacional postas em prática pelo governo federal a partir de 1964.

governo central, a sua execução descentralizada – no nível meso - requer também a integração horizontal, ao incluir a Caixa Econômica Federal, as construtoras, outros agentes públicos (Secretarias Municipais de Ação Social, de Urbanismo, de Fazenda, dentre outras) e grupos locais, mediante a constituição de variados arranjos institucionais.

Este modo de funcionamento demanda, além da natural cooperação de natureza horizontal, a existência de capacidades institucionais de gestão¹³¹, pois os termos contratuais de repasses têm como pré-requisito um conjunto de instrumentos de participação, gestão e controle da execução da política, onde é definido o Plano Diretor como instrumento de política urbana e referencial de análise meso da política habitacional (definido adiante em III.2.11), identificando as relações entre os diversos *stakeholders* que atuam nos vários subsistemas da política habitacional (social e de mercado)¹³².

III.2.3. A Abordagem da ACF no Plano Micro

Nesta tese serão empregadas as abordagens de caráter macro e meso somente, aplicadas à análise das relações dos *stakeholders* congregados em associações, federações e confederações, que atuam nos subsistemas da política e que participam de fóruns de nível municipal, estadual ou nacional

Esta opção se deve ao fato da abordagem micro conferir ênfase à análise interpessoal, buscando explicar como agentes tomados de forma individual agem nos ambientes onde ocorre o processo da mudança na política.

As relações de cunho estrutural entre os diversos atores expressam a dependência de recursos entre eles, o que pode ser melhor compreendido pelas análises meso e macro, as quais, de maneira tácita, incorporam as crenças e o comportamento individual dos agentes, limitados

¹³¹ Penalva Santos (2011:212) ressalta que a outorga aos municípios da responsabilidade do financiamento parcial das políticas públicas representou “de forma explícita e concreta” sua transformação no lócus onde ocorre a redistribuição espacial dos direitos de cidadania, com a manutenção do ideal do pacto federativo de 1988.

¹³² Dentre os subsistemas que podem ser verificados nas discussões dos Planos Diretores Participativos e em outros fóruns da política pública de habitação encontram-se os seguintes: Gestão Plural e Participativa; Inclusão de Instrumentos do Estatuto da Cidade; Zoneamento Inclusivo e Sustentável; Regularização Fundiária; Inclusão de Grupos Focalizados; Inclusão de Áreas de Risco; Proteção do Patrimônio Cultural; Questão Ambiental; Mobilidade Urbana; Articulação Intermunicipal; Metodologia Aplicada à Leitura da Realidade Específica de cada Local; Inclusão de Políticas Setoriais no Plano Diretor e Instrumentos de Mobilização, Capacitação e Participação na Elaboração do Plano Diretor (SANTOS, 2011).

não só pelos acordos realizados de maneira voluntária¹³³, mas também, e principalmente, pela regulação formal existente.

III.2.3. A Ação dos *Stakeholders* no Nível Federal

No Brasil, é histórica a intervenção do governo no setor habitacional, variando da centralização estatal, padrão observado desde a Fundação da Casa Popular, passando pelos regimes militares do período do BNH, e do atual modelo do Ministério das Cidades que, embora mais descentralizado, ainda se caracteriza pela segmentação da provisão da casa própria em dois mercados distintos: um voltado para os grupos de renda média alta, com financiamento e promoção privados; e outro, para os grupos de baixa renda, a partir da promoção pública, incluindo a alocação de recursos orçamentários.

Ademais, é complexo tentar-se separar a habitação do livre mercado da que é provida de forma total ou parcial pelo governo, em função do caráter transacional atribuído ao bem habitação.

Tal fato força a existência da política pública explícita e específica em função da regulação própria aplicável a cada um dos segmentos (mercado e estatal), que envolve instrumentos de política monetária - precificação dos ativos a fim de incentivar as inversões produtivas -, e de política fiscal – mediante acordos tácitos entre o Estado e os investidores.

Segundo Renaud (1984:78-79)

“ In the housing finance sector there has been a major and continuing confusion between "public policy" toward housing and the housing finance sector, on the one hand, and "public sector activities" regarding housing on the other. This confusion parallels the typical housing policy evolution that one can observe over time in LDC's. At first, there is no explicitly articulated housing policy. Then "housing policy" means what the public sector does through public agencies for housing.”

O texto constitucional aponta de maneira explícita (art. 23; IX) a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

¹³³ Resultante da negociação entre agentes econômicos tal como em um livre mercado (Williamson, 1981, pg. 1547).

Mesmo considerando os avanços ocorridos na legislação de direito à moradia a partir da Constituição de 1988 não se observam melhorias significativas nas condições de habitação e acesso a serviços urbanos da população brasileira.

A adoção de massivos programas habitacionais como parte do receituário das políticas anti-cíclicas, como o Minha Casa Minha Vida, cujo objetivo – de construir moradias em municípios com até 50 mil habitantes, o que abrange 90% do total de municípios- possui efeitos para frente e para trás na extensa cadeia do setor da construção civil nas localidades mais pobres e de forma pulverizada de recursos, a exemplo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb.

A partir da segunda metade dos anos 1980 observam-se amplos processos de participação político-democrática¹³⁴ e de descentralização na formulação e execução das políticas públicas, contando com a inclusão de novos atores na definição e implementação das ações e no quadro regulatório. Tais processos se legitimam e fortalecem o papel dos agentes que demandam novas conquistas, mas que impõem a necessidade de mudanças na estrutura de poder de decisão e de execução das políticas públicas, mudanças essas que se materializam no surgimento de uma nova estrutura organizacional, no contexto da democratização, da reforma do Estado, no combate à inflação, tendo como pano de fundo a reforma constitucional.

O enfrentamento da questão da habitação se dá, portanto, em um contexto de mudança, no qual uma nova arquitetura começa a se delinear, adequando-se às políticas de cunho urbano. Esta arquitetura reflete o modelo de funcionamento no qual a estrutura de governança, a coordenação e o controle, e os incentivos à cooperação entre os agentes públicos e privados possam acomodar a mudança nas relações de poder no interior da política habitacional.

Esta mudança, cujos marcos são a extinção do BNH e a criação do Ministério das Cidades, reflete de maneira geral os resultados da massiva ação dos movimentos populares na defesa dos direitos de cidadania e democratização do acesso à infraestrutura social e, em particular, as ações organizadas dos *stakeholders* da política habitacional.

¹³⁴ Referências são os comícios com cerca de um milhão de pessoas no Rio de Janeiro e São Paulo, em 10 e 16 de abril de 1984, respectivamente. <http://memoriaglobo.globo.com/diretas-ja.htm> (acesso em 12 de julho de 2014)

III.2.3.1. Os Movimentos Populares

O planejamento urbano dos governos militares não foi capaz de enfrentar a contento o processo desordenado de ocupação das cidades brasileiras que ocorreu ao longo das décadas de 1950 e 1970 e cujos efeitos se reproduzem até os dias atuais.

Os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para as décadas de 1950 a 1970 demonstram que as elevadas taxas de crescimento demográfico da população brasileira - 1950 (2,39%), 1960 (2,99%) e 1970 (2,89%) - foram acompanhadas de taxas de crescimento da população urbana superiores: 1950 (3,91%), 1960 (5,15%) e 1970 (5,22%). Tal fenômeno obrigou os governos dos município-sede das metrópoles a enfrentar as consequências da urbanização acelerada limitados pela escassez de recursos financeiros, de meios administrativos adequados e de instrumentos jurídicos específicos, além da ausência da participação dos legítimos beneficiários da política habitacional urbana.

Durante os quase trinta anos do regime foi instituído um aparato institucional tecnocrático centralizado de política habitacional e de saneamento que se abstinha de conferir a necessária complementaridade com as questões da propriedade fundiária, do uso e da ocupação do solo.

Com efeito, o processo da ocupação de vazios urbanos e de áreas periféricas se deu historicamente nos espaços que, embora sujeitos a regras definidas em lei, são desprovidos de infraestrutura física e social. Além disso, a propriedade, em geral, carece de titulação legal, criando condições para a geração de especulação imobiliária, pois os benefícios dos investimentos na expansão da infraestrutura são internalizados pelo capital imobiliário.

Tal contexto redundou na concentração de recursos para investimentos e na adoção de normas e padrões urbanísticos de interesse do capital imobiliário privado. O planejamento regulatório, fundado na crença de que a formulação da política urbana deveria ocorrer no âmbito de uma esfera técnica da administração pública, ao contrário de reverter esse quadro, acentuou seus efeitos. A gestão tecnocrática alimentou um processo caracterizado, de um lado, pela apropriação privada dos investimentos públicos e, de outro, pela segregação de famílias em favelas, cortiços e loteamentos periféricos, excluídas do consumo de bens e serviços urbanos essenciais.

As crescentes demandas sociais de suprimento dessas carências resultaram na organização popular de grupos de pressão, que passaram a exigir iniciativas do poder público. Ativas desde a década de 1970, essas organizações, então conhecidas como movimentos sociais urbanos,

aliadas a entidades representativas de certas categorias profissionais, como arquitetos, engenheiros, geógrafos e assistentes sociais, constituíram, nos anos 1980, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) com o objetivo de lutar pela democratização do acesso a melhores condições de vida nas cidades brasileiras.

A atuação do MNRU era focada no esforço junto ao legislativo da proposição de normas jurídicas e da ação política no território das cidades. Sua importância foi revelada em 1986, quando da instalação da Assembleia Nacional Constituinte, que previa a realização de audiências públicas e também admitia a apresentação de propostas de emendas populares, tal como o tema da política urbana, o que ensejou o reconhecimento político do MNRU. A partir de 1990, o MNRU se adapta ao novo contexto de representação política sob a configuração do Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNUR (BASSUL, 2010:72)¹³⁵.

Com a participação dos movimentos sociais na cena política, ainda no período ditatorial, têm início as experiências democráticas de administração municipal (excluindo as capitais, cujos prefeitos eram indicados por governadores que, por sua vez, eram indicados pela cúpula do governo federal) com a eleição de prefeitos progressistas¹³⁶.

Programas de urbanização e regularização fundiária de favelas com novas formas de posse segura de imóveis, programas de urbanização de bairros periféricos, assistência jurídica gratuita às populações pobres, soluções de moradias individuais ou coletivas com assistência técnica de arquitetos e engenheiros, prevenção e recuperação de áreas de risco geotécnico, esgoto condominial, componentes pré-fabricados de argamassa armada para infraestrutura ou equipamentos coletivos, e novas técnicas de urbanização de córregos a céu aberto, dentre outros. Com o fim da proibição da eleição direta dos prefeitos das capitais em 1985, essa dinâmica ganha novo impulso com prefeitos progressistas administrando as grandes cidades como Porto Alegre e São Paulo (MARICATO, 2010).

O orçamento participativo realizado em Porto Alegre em 1989 (com a participação de 250 entidades e cerca de 400 pessoas) revelou a viabilidade do controle social sobre os recursos

¹³⁵ A Coalizão Pró-Moradia Popular surge como parte de um amplo conjunto de movimentos sociais e diferentes organizações que se articulam em âmbito nacional mediante o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR).

¹³⁶ A atuação desses grupos resultou em diversas conquistas, dentre elas o estabelecimento de marcos legais como: o já citado Estatuto da Cidade, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a Lei da Assistência Técnica à Moradia de Interesse Social, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o Programa de Regularização Fundiária de Terras da União e o Conselho das Cidades. Esse amplo movimento nacional vem influenciando a formulação do pensamento, das leis e do arcabouço institucional sobre a política urbana no Brasil.

públicos municipais. Em 1993, esta participação passou a incluir 650 entidades e cerca de 10 mil pessoas, englobando as dezesseis regiões em que foi dividida a cidade (SILVA, 1994).

Na Cidade de São Paulo, a partir da experiência observada no Programa Habitacional de Interesse Social, implantado pela administração municipal na legislatura 1989-1992, passam a ser abertos canais de negociação com os movimentos de moradia, com a transferência para as associações comunitárias dos recursos para acesso aos terrenos, materiais de construção e outros destinados à construção de moradias. Estes movimentos deram impulso à iniciativa popular - pioneira - de projeto de lei encaminhada ao Congresso Nacional, em 1991, que deu origem à criação do Fundo Nacional de Moradia Popular. Grupos desses movimentos participam inclusive no fórum de negociações da Câmara Setorial da Indústria da Construção Civil, instalada em abril de 1993, reunindo mais de cem entidades, inclusive de empresários patronais como a Fiesp e a CBIC (GUIMARÃES, 1994 e BASSUL, 2010)¹³⁷.

De acordo com Mattos (2006), apesar de efêmera (1990-1992), a experiência das câmaras setoriais representou uma inovação em termos de abertura do processo decisório em relação aos trabalhadores sindicalizados, grupo interlocutor que antes não participava dos canais institucionalizados de circulação de poder político. As câmaras setoriais funcionavam como arenas de negociação tripartite que reuniam representantes empresariais, lideranças sindicais e técnicos do governo. Serviam, no início, principalmente como fóruns de negociação de ajustes de preços, tendo função limitada voltada principalmente para atenuar conflitos no interior de cadeias produtivas. No Governo Collor passaram a ser denominadas Grupos Executivos de Política Setorial (GEPS) e incorporaram as funções de negociação e coordenação de programas setoriais para o aumento da qualidade e competitividade, sem terem tido grande êxito (MATTOS, 2006).

¹³⁷ Entre 1993 e o início de 2001 o Governo Municipal de São Paulo moveu mais de cem ações de reintegração de posse contra famílias residentes em favelas em áreas públicas. Não existia à época possibilidade legal de regularização fundiária de assentamentos informais localizados em áreas públicas. A administração municipal também não tomava parte em disputas pela posse de terras privadas (que ameaçava cerca de 30.000 famílias naquele período). Finalmente, o despejo de centenas de famílias moradoras de favelas para a construção da Avenida Águas Espraiadas, atual avenida Dr. Roberto Marinho, no final da década de 1990, reavivou o temor de despejo forçado que, freqüentemente, ameaça as populações que vivem em situação fundiária irregular. A diminuição das práticas de despejo forçado e a promoção da segurança na posse de centenas de milhares de famílias de baixa renda vivendo sob alguma forma de irregularidade na cidade de São Paulo foi um compromisso importante firmado pela Prefeitura, quando assumiu a nova gestão em 2001 (CITIES ALLIANCE, 2004:24).

A nova administração recebera, em sua eleição, o apoio dos movimentos sociais organizados, notadamente dos movimentos por habitação e regularização de favelas. Estes grupos reivindicavam a segurança na posse das famílias de baixa renda, além da retomada dos programas sociais interrompidos ao final da primeira gestão do PT, inclusive o projeto de lei de desafetação de áreas públicas ocupadas por favelas, apresentado à Câmara Municipal em 1990. A nova administração, reconhecendo tal apoio, retomou algumas propostas interrompidas em 1993, simultaneamente ao desenvolvimento de novos projetos (SILVA, 1994).

III.2.3.2. O Segmento Financeiro - o SBPE, o SFI e o SFH

A reforma financeira de 1964 instituiu mudanças por meio das leis da Correção Monetária (lei 4.357/64); do Plano Nacional de Habitação (lei 4.380/64); da Reforma do Sistema Financeiro Nacional (4.595/64) e do Mercado de Capitais (4.728/65), que visavam organizar e adequar o sistema bancário às necessidades da economia brasileira.

A adoção do mecanismo da correção monetária foi fundamental para o financiamento habitacional, então limitado a um número restrito de operações realizadas pelas Caixas Econômicas e Institutos de Previdência existentes na época, e às quais somente poucas famílias mais privilegiadas tinham acesso. A correção monetária possibilitou a criação de instrumentos de captação de recursos de prazos mais longos - os depósitos em caderneta de poupança - e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e a concessão de crédito imobiliário também em prazos mais longos.

A primeira fase do SFH, que vai de sua criação até a segunda metade dos anos 1970, pode ser considerada como o período de sucesso no tocante ao volume de recursos captados e aplicados e aos resultados associados à geração de empregos. Os depósitos em caderneta de poupança chegaram a ocupar o primeiro lugar entre os haveres financeiros não monetários. Os recursos do FGTS também expandiram como resultado do aumento do nível de emprego e da massa salarial do país. Pelo texto da Lei 4.380 foram também instituídas as Sociedades de Crédito Imobiliário e as Associações de Poupança e Empréstimo, formando o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, integrado por instituições financeiras especializadas na concessão de financiamentos habitacionais, tendo como fontes de recursos os depósitos em caderneta de poupança e repasses dos recursos do FGTS pelo Banco Nacional da Habitação. Além de administrar o FGTS, o BNH também era o órgão regulador e fiscalizador do SFH, incluindo as instituições do SBPE (ARAGÃO, 1999)

Do lado dos financiamentos habitacionais, foram introduzidos mecanismos destinados à redução do risco envolvido nos contratos de longo prazo, além da correção monetária. O Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)¹³⁸, por exemplo, assumiria as obrigação do mutuário, após o encerramento do prazo contratual do financiamento, sobre eventuais saldos devedores residuais, resultantes do descompasso entre a periodicidade de

¹³⁸ Mencionado no Capítulo VOC

aplicação dos índices de correção monetária aos saldos devedores e às prestações e dos índices de reajuste dos saldos devedores e prestações.

Entretanto, ao final dos anos 1970, com o advento da segunda crise do petróleo e em seguida a crise da dívida externa, a inflação fugiu ao controle da autoridade monetária. As ações judiciais promovidas pelos mutuários se multiplicaram, visando compatibilizar as prestações de casa própria com a evolução dos seus salários. As diversas tentativas do governo de reduzir a inflação através de medidas heterodoxas, como aplicação de tablitas às prestações (no Plano Cruzado) e congelamentos, na segunda metade da década de oitenta, agravaram a situação (ARAGÃO, 1999).

As cartas-patentes das Associações de Poupança e Empréstimo (APEs) e as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs) foram sendo gradativamente negociadas ainda na primeira metade da década de oitenta e adquiridas pelos grandes conglomerados financeiros. Em agosto de 1988, a Resolução nº. 1.524/88 do Conselho Monetário Nacional criou a figura do banco múltiplo¹³⁹, consolidando o papel destes conglomerados na concessão de financiamentos.

A extinção do BNH em 1986 coincidiu com o vencimento de boa parte dos contratos dos financiamentos, concedidos com prazos de 15 a 20 anos ainda durante a fase de crescimento acelerado do SFH, o que agravou ainda mais a crise, pois tanto as instituições financeiras como o governo apresentavam passivo a descoberto, sem a possibilidade de ser compensado pelo patrimônio do FCVS.

A década de 1990 teve início com a retenção de uma expressiva parcela dos recursos da poupança (e de outros ativos financeiros), afetando seriamente o setor da construção civil e do financiamento imobiliário. Os depósitos de poupança, por sua vez, sofriam forte concorrência por parte dos fundos de investimento, o que provocou a queda no volume tanto dos financiamentos efetuados com recursos de cadernetas de poupança e outros títulos de captação privada, além dos financiamentos realizados com recursos dos depósitos do FGTS.

III.2.3.2.1. As Articulações do Segmento Financeiro na Formulação da Política Habitacional

A organização dos interesses financeiros e suas relações com o Estado no tocante à política habitacional foi construída sobre um modelo neocorporativista de intermediação de interesses

¹³⁹ Os bancos múltiplos são instituições financeiras autorizadas a se constituir com, no mínimo, duas dentre as seguintes carteiras: comercial, de investimento ou desenvolvimento, de crédito imobiliário, de crédito, financiamento e investimento e de arrendamento mercantil, sendo que uma delas deve ser obrigatoriamente comercial ou de investimento. (CVM, 2014)

e de formulação de políticas públicas, o que não implica negar a ocorrência, também, de padrões pluralistas de representação de interesses em que prevalece um comportamento cauteloso como forma de garantir a continuidade dos contatos informais com órgãos do Estado (DINIZ, 2005; SCHATTSCHEIDER, 1960 apud BAUMGARTNER, 2010:517-533).

As estruturas familiares Safra (Banco Safra), Aguiar (Bradesco), José Adauto Bezerra de Menezes (BIC Banco)¹⁴⁰, Moreira Salles (Unibanco)¹⁴¹, Setúbal (Itaú) e Villela (Itausa, empresa holding das operações do Itaú Unibanco), controladoras dos conglomerados financeiros que englobam segmentos do agronegócio, da indústria e do comércio e serviços conferem o ritmo e a dimensão na articulação com o Executivo e o Legislativo. (Forbes Brasil, 2014.)

Some-se às organizações familiares a participação nos setores financeiro e político do grupo de banqueiros pertencentes à família Konder Bornhausen, nas pessoas de:

a. Roberto Konder Bornhausen, ex-Diretor do Banco Indústria e Comércio de Santa Catarina S/A – INCO; Diretor, ex-Vice-Presidente e Presidente do Unibanco, ex-Presidente da Assobesp (18.04.77 a 07.04.80) e da Febraban (10.03.83 a 19.02.86);

b. Jorge Konder Bornhausen, ex-Vice-Governador de Santa Catarina; ex-Presidente do BESC; ex-Governador de Santa Catarina; Senador com mandato entre 1982 e 1990; Ministro da Educação no Governo Sarney; Ministro da Casa Civil no Governo Collor; Embaixador do Brasil em Portugal no Governo Fernando Henrique Cardoso; Senador eleito em 1998 e por 14 anos Presidente Nacional do PFL e do Partido Democratas.

c. Paulo Konder Bornhausen, deputado estadual em 1954, e presidência da Assembleia Legislativa de Santa Catarina, em 1956. Na condição de Presidente do Legislativo, foi Vice-Governador do Estado até a eleição do Vice-Governador Heriberto Hülse, tendo exercido

¹⁴⁰ Deputado estadual em 1958, 1962, 1966 e 1970, em 1974 foi indicado governador do Ceará pelo presidente Ernesto Geisel. Em 1985 transferiu-se para o PFL e foi candidato a governador do Ceará em 1986 sendo derrotado por Tasso Jereissati (PMDB). Nomeado para o comando da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) pelo presidente Fernando Collor em maio de 1990, afastou-se da política e tornou-se proprietário do Bicanco. O controle do banco foi vendido ao China Construction Bank Corporation (CCB) em julho de 2014.

¹⁴¹ Walter Moreira Salles exerceu o cargo de embaixador duas vezes em Washington na década de 1950, ministro da Fazenda no governo João Goulart e negociador da dívida externa brasileira na década de 1950, nos governos dos presidentes Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros.

ainda a Vice-Presidência das Comissões de Constituição e Justiça e de Educação da Câmara dos Deputados e membro do Conselho Fiscal da Caixa Econômica Federal entre 1974 e 1976.

III.2.3.2.2. A Confederação Nacional das Instituições Financeiras - CNF¹⁴²

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras – CNF foi instituída em 25 de outubro de 1985, na época em que tomaram corpo os debates em torno do texto da nova Constituição Federal. A partir daquela data, as entidades que atuam nos diferentes segmentos do mercado financeiro passaram a agir unificadas no campo político-institucional no debate das grandes questões nacionais de seu interesse. A CNF coordena a atuação político-institucional das entidades que representam os diferentes segmentos do mercado financeiro (como crédito imobiliário, leasing, corretoras de valores e outras). Ela representa o completo financeiro como um todo perante a sociedade e as autoridades. É também nesse fórum que os diversos segmentos do mundo financeiro harmonizam seus interesses e debatem assuntos comuns

A CNF participa de diversos fóruns de debate no âmbito de órgãos do Poder Executivo. Atualmente (2014), a CNF conta com representantes em 11 Conselhos, 11 Comissões, 5 Comitês e 10 Grupos de Trabalho. Além das discussões coordenadas pelo Governo, a Confederação também participa de debates em fóruns que reúnem setores específicos da sociedade, tais como a Ação Empresarial, a Coalizão Empresarial Brasileira, o Fundo Garantidor de Crédito, e o Plano Diretor de Mercado de Capitais, dentre outros.

Da primeira reunião em São Paulo, participaram as oito entidades fundadoras e que ainda constituem seu quadro de associados: a Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP); a Associação Brasileira das Empresas de Leasing (ABEL); a Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento (ACREFI, então denominada AMECIF); a Associação das Empresas Distribuidoras de Valores (ADEVAL); a Associação Nacional das Corretoras de Valores, Câmbio e Mercadorias (ANCOR); a Associação Nacional dos Bancos de Investimento (ANBID); a Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro (ANDIMA); e a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN)¹⁴³. Também participaram representantes de empresas de crédito, investimento e financiamento. Naquela ocasião, foram aprovados os Estatutos Sociais da nova

¹⁴² <http://www.cnf.org.br/>

¹⁴³ A FEBRABAN tem como seu braço sindical a Federação Nacional dos Bancos (FENABAN), estrutura fundada em 1966 e a ela integrada em 1983 e que representa os sindicatos patronais nas negociações dos acordos coletivos trabalhistas de âmbito nacional.

entidade e eleitos pela Assembleia (agora denominada Conselho de Representantes) os primeiros administradores da Confederação.

A CNF desempenha também o papel de recuperar espaços institucionais de representação do empresariado financeiro no processo decisório perdidos a partir de 1994, com a implantação do Plano Real¹⁴⁴. Com o Plano Real, a reformulação do CMN eliminou os dois assentos no órgão destinados a representantes do setor financeiro privado. Como forma de compensar a redução expressiva no número de membros do CMN, foi prevista na lei 9.069/1995¹⁴⁵ a criação de sete comissões consultivas temáticas, cujo objetivo seria estabelecer espaços institucionais para a negociação entre os órgãos reguladores, outras instâncias do governo e, principalmente, o setor privado. No entanto, essas comissões não foram efetivadas, sendo sua institucionalização uma demanda recorrente da CNF frente ao Ministério da Fazenda, pleito cuja consecução se torna inviável tendo em vista a busca da ideal independência do Banco Central.

Várias mudanças regulatórias favoráveis à FEBRABAN são vistas pela entidade como resultado de suas ações, a exemplo da Lei nº 9.491, de 1997, que criou os Fundos Mútuos de Privatização (FMP), permitindo aos trabalhadores com aplicar até 50% do saldo disponível do FGTS na compra de ações da Petrobras e da Vale do Rio Doce, como parte do Programa Nacional de Desestatização (BRASIL, 1997).

Pesquisa das ações de *lobby* dos interesses financeiros na grande mostram, por exemplo, a presença dos banqueiros, em 1997, no Conselho de Recursos do SFN; sua ação, em 2000, para impedir a aprovação do regime de urgência para o encaminhamento processual de projetos de combate à elisão fiscal e à sonegação de impostos, através de dados da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira) e a criação do SFI e do mercado primário e secundário de letras de captação de recursos lastreadas em financiamentos imobiliários média (IANONI, 2012:4).

¹⁴⁴ O Plenário do CMN, antes do Plano Real, possuía vinte membros (Lei nº 8.646/93), sendo seis representantes do setor privado (dois do setor financeiro), um das classes de trabalhadores e os treze restantes do governo. Desde então, sua composição é de apenas três membros do Executivo Federal - Ministros da Fazenda e Planejamento e Presidente do Banco Central. (Banco Central <http://www.bcb.gov.br/?CMNENTENDA>). acesso em 12 de março de 2014.

¹⁴⁵ Art. 11. "Funcionará, também, junto ao Conselho Monetário Nacional, as seguintes Comissões Consultivas: I - de Normas e Organização do Sistema Financeiro; II - de Mercado de Valores Mobiliários e de Futuros; III - de Crédito Rural; IV - de Crédito Industrial; V - de Crédito Habitacional, e para Saneamento e Infra-Estrutura Urbana; VI - de Endividamento Público e VII - de Política Monetária e Cambial.

No âmbito do Conselho das Cidades, o CNF possui representação no Grupo de Trabalho para a revisão do Regimento Interno do Conselho das Cidades (Resolução Normativa nº 02, de 8/6/2006), nos Comitês Técnicos de Habitação, de Planejamento e Gestão do Solo Urbano, de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana e no Comitê de Saneamento Ambiental do FNHIS: e no Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social¹⁴⁶.

III.2.3.2.3. A Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança - ABECIP

Como representante dos agentes financeiros do SBPE e do SFI, a Abecip tem como escopo básico a defesa dos objetivos e interesses de suas associadas e o intercâmbio com outras entidades, congêneres ou não, nacionais, estrangeiras e internacionais; promove a realização de cursos, palestras, seminários, reuniões e outros eventos didáticos e pedagógicos; realiza pesquisas e presta serviços técnicos especializados às suas associadas. No primeiro grupo, estão os programas que visavam à melhoria do funcionamento do mercado privado de habitações, voltado às faixas de renda superiores a doze Salários Mínimos.

Os mecanismos adotados, nesse sentido, foram a reformulação da legislação e o apoio ao desenvolvimento institucional e tecnológico do setor imobiliário e da construção civil. Para tanto, foram criados o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H)¹⁴⁷, no qual se destaca o Sistema Nacional de Certificação, voltado para empresas de serviços e obras da construção, e o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), destinado a superar os impasses que imobilizaram o SFH.

No segundo grupo se inserem os programas destinados ao financiamento, em alguns casos, a fundo perdido, para recuperação de áreas habitacionais degradadas, ocupadas principalmente por população com renda até três Salários Mínimos, por meio de melhoria ou de construção de unidade habitacional e de infraestrutura. Trata-se dos programas Pró-Moradia e Habitar Brasil que, apesar de apresentarem semelhanças quanto ao seu desenho institucional, tinham fontes de recursos diferenciadas: o primeiro mantinha o FGTS e o segundo incorporava recursos do

¹⁴⁶ A composição do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, sob alçada do Ministério das Cidades, foi definida pelo Decreto Nº 5.796, de 6 de junho de 2006. O CGFNHIS é o responsável por garantir o controle social da execução das ações com recursos do FNHIS. Ao Conselho Gestor compete estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos e benefícios ou outras diretrizes; aprovar orçamentos e planos de aplicação de metas anuais e plurianuais; deliberar sobre as contas do FNHIS; dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares aplicáveis ao FNHIS; regulamentar o Termo de Adesão ao SNHIS e aprovar o regimento interno do FNHIS. O Fundo é composto por recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS.

¹⁴⁷ Ver II.1.2.2.4.2.1.

Orçamento Geral da União (OGU). Funcionalmente, esses programas concediam financiamento aos estados e municípios e, diante da Lei de Responsabilidade Fiscal que requisitava a adimplência dos mesmos, não ganharam ampla extensão, devido ao alto grau de inadimplência dos municípios brasileiros.

O terceiro grupo engloba os financiamentos habitacionais destinados diretamente ao mutuário final (famílias com renda entre três e doze Salários Mínimos), que se concretizaram nas diversas modalidades do Programa Carta de Crédito, viabilizado com os recursos do FGTS e do SBPE. Vale destacar que nesse momento também foi criado o programa “Apoio à Produção” que se voltava ao financiamento direto ao produtor privado, também contando com recursos do FGTS.

Maurício Schulman, ex-presidente do extinto Banco Nacional de Habitação (BNH) durante o governo do presidente Ernesto Geisel (1974-1979) e último presidente do Bamerindus, banco falido em 1994 e incorporado ao HSBC, foi presidente da FEBRABAN entre dezembro de 1994 e 31 de março de 1997. Em 1995, à época em que dirigiu o Banco Bamerindus, defendeu no VII Congresso da ABECIP a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), em complementaridade ao SFH, levando em conta a incerteza na condução da política de habitação conforme o relato apresentado em 1995,

“...apesar de contabilmente ser equilibrado, não se tem convicção de que parte de suas aplicações retomarão nos prazos dos contratos, já que os devedores nem sempre têm condições de honrar os compromissos, enquanto os compromissos que ele tem para com os seus proprietários, que são os trabalhadores do Brasil, credores do Fundo de Garantia com direito a sacar a sua quota-parte nas condições em que a lei o permita, permanecem. Eles têm direito e não querem saber se o Fundo de Garantia tem ou não fluxo positivo.

.....

Temos que encontrar mecanismos, como esse engenhoso das sociedades imobiliárias, que através de venda de títulos financiam exclusivamente a produção, até a fase de venda.” (SCHULMAN, 1995:47)

A análise das mudanças econômicas e políticas operadas no período em que ocorre o processo da financeirização em escala global incorpora a captura do Estado brasileiro pelos interesses financeiros. Para citar um exemplo representativo dessa captura, as instituições financeiras, ao perderem os ganhos com o *float* inflacionário, após o Plano Real, são beneficiadas, em troca, com a manutenção de taxas de juros elevadas (HERMANN, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2007; PAULANI, 2012 e IANONI, 2012)¹⁴⁸..

¹⁴⁸ Ver Tabela II.7 Evolução da Taxa Selic.

No período do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) implementaram-se reformas gradualistas, comparativamente aos anos de seu antecessor (1995-2002), como a redução da taxa média da taxa SELIC, o aumento da média de crescimento do PIB, a redução do endividamento público, a liquidação da dívida com o FMI (passando, inclusive, à posição de credor), o aumento do crédito bancário, o que gerou a atribuição do *status* de “grau de investimento” conferido por agências internacionais de classificação de risco, e a orientação anti-cíclica dos bancos públicos para o enfrentamento da crise irrompida em 2008.

Data do período inicial do primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)¹⁴⁹, reunindo representantes do empresariado, dos trabalhadores, dos movimentos sociais e de outras associações da sociedade civil. Tal iniciativa visava, conforme estabelecido em seu regimento interno, a concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados, para propor políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social.

Em 2005, o CDES aprovou uma moção recomendando ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva a ampliação da composição do Conselho Monetário Nacional (CMN) de três para nove conselheiros incluindo representantes da sociedade. Esta proposta recebeu voto contrário de oito – quatro representantes dos bancos - dos seus oitenta e cinco conselheiros - Jorge Gerdau (Grupo Gerdau), Roberto Setúbal (Itaú), Fernando Xavier (Telefônica), Carlos Jereissati (Iguatemi), Fábio Barbosa (ABN), Horácio Lafer Piva (ex-presidente Fiesp), Gustavo Marin (Citibank) e Milú Vilela (Itausa) (Valor Econômico, 2005).

Entretanto, os exemplos em que o segmento financeiro saiu vitorioso incluem a edição da Lei 10.820/2003 (Empréstimo Consignado), a Lei 10.931/2004 (Cédula de Crédito Bancário); a ação da Febraban junto ao CMN, em 2006, visando retardar e mudar conteúdos da resolução sobre a “conta salário” (portabilidade dos salários); a organização, em 2008, de forte lobby sobre o governo federal e o STF (Supremo Tribunal Federal), para que fossem julgadas improcedentes ações de correntistas que pediam na Justiça a reposição das perdas na poupança causadas pelos planos econômicos Bresser, Verão e Collor I e II e a Emenda Constitucional nº 56, que prorrogou a DRU até 2011 e sua renovação através da PEC 114/2011 até 2015.

¹⁴⁹ O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) foi criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003

III.2.3.3. O Segmento da Construção Civil – A Câmara Brasileira da Indústria da Construção CBIC

A Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, fundada em 1957, no estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de tratar de questões ligadas à Indústria da Construção e ao Mercado Imobiliário, representa 72 sindicatos e associações patronais do setor da construção, das 27 unidades da Federação. A CBIC representa politicamente o setor e promove a integração da cadeia produtiva da construção, em âmbito nacional, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do país (PEDREIRA CAMPOS, 2012).

Segundo Pedreira Campos (2012), as primeiras formas de organização dos construtores privados foram as de cunho local, regional e estadual. Apesar da atuação dessas entidades junto ao aparelho estatal nacional, em especial dentre as associações sediadas no Rio de Janeiro, seu foco eram os poderes públicos locais e regionais. Somente durante os anos 1950 surgem as sociedades e sindicatos nacionais, reunindo empresas de diferentes estados. Para Mancuso (2007), dos anos 1950 até a metade da década de 1960 a parcela nacionalista do empresariado industrial brasileiro de grande porte é capaz de liderar uma aliança com os trabalhadores pela “revolução nacional e democrática”, contra os “interesses arcaicos do latifúndio” (no plano interno) e do “imperialismo” (no plano externo).

O Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipes), organismo criado em 1961, tinha a acentuada presença de construtores urbanos e empreiteiros. Dentro da estrutura do Ipes, funcionava uma unidade de “Reforma Habitacional (Estudo econômico e legal sobre casas populares)” , na qual atuava Sandra Cavalcanti, secretária do governo Lacerda no estado da Guanabara e ligada à construtora Hosken, que atuava no Rio. Sandra Cavalcanti foi indicada para a presidência do BNH, projeto concebido pelo grupo de estudo que ela integrava no Ipes. Com sua saída, ocorrida em função do rompimento de Lacerda com os militares, assumiu a presidência do BNH o engenheiro Mário Trindade. O empresário da construção civil do Rio de Janeiro, Carlos Moacyr Gomes de Almeida, do Ipes e ligado a Sandra Cavalcanti, ficou responsável pelo projeto piloto do BNH, o Programa de Cooperativa Habitacional do Estado da Guanabara (PEDREIRA CAMPOS, 2012).

Uma característica da CBIC era sua intensa atividade junto ao BNH. Mais que qualquer outra agência governamental, este era o principal alvo das ações e objeto de interesse da entidade. A centralidade do BNH nas ações da CBIC se deve em parte ao fato do banco atuar na interseção das atividades de empreiteiros de obras públicas e empresários do setor imobiliário

urbano, como contratante dos serviços. Era comum perceber a presença constante de representantes do BNH nos eventos organizados pela CBIC e de diretores desta entidade em congressos promovidos pelo banco¹⁵⁰ (PEDREIRA CAMPOS, 2012).

Durante o período da Assembleia Constituinte, cerca de 400 grupos identificados participaram das audiências públicas, defendendo uma enorme variedade de pontos de vista em relação aos temas específicos das políticas públicas, com definição clara do seu grupamento (ARAGÃO, 1996, p. 161).

Após a Constituinte a disputa continuou centrada em torno da habitação, incorporando ainda as questões associadas ao uso e ocupação do solo urbano, aprimorando a rede de relacionamentos em torno dos temas referentes a subsistemas da política, tais como a emenda constitucional sobre o direito à moradia de 2000, o Estatuto da Cidade de 2001, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social de 2005¹⁵¹ e o projeto sobre parcelamento do solo e regularização fundiária (BASSUL, 2006).

Os sindicatos dos trabalhadores reuniram suas reivindicações no Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP)¹⁵², redator da quase totalidade dos itens do capítulo dos direitos sociais da Constituição de 1988, enquanto que a classe empresarial, liderada pelo deputado Albano Franco da CNI, ficou presa a questões setoriais próprias e não obteve o mesmo sucesso (ARAGÃO, 1996:161; FARHAT, 2007:249; apud VIEIRA, 2008:22).

Na área de desenvolvimento urbano dois lados logo se formaram: o MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana – concentrou as reivindicações dos movimentos populares e a CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção – os interesses das associações empresariais. De cada lado formou-se uma rede de entidades representativas de segmentos sociais e econômicos que buscavam influenciar os parlamentares com o objetivo de levá-los a fazer ou a deixar de fazer algo de interesse de cada segmento. A apresentação da Emenda Popular da Reforma Urbana (nº 63) pelos movimentos sociais urbanos iniciou a reação do empresariado (VIEIRA, 2008).

¹⁵⁰ Mancuso (2007) e Evans (1993) destacam que, no período 1960-1970, o setor industrial não escolheu os trabalhadores como parceiros preferenciais, não se posicionava contra o latifúndio, não era nacionalista, e contentava-se em ser a sócia minoritária da aliança tríplice que, além dela, envolvia o Estado e o capital internacional.

¹⁵¹ Lei 1.124/2005 que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Conselho Gestor do FNHIS.

¹⁵² O DIAP foi criado em 19/12/1983 para atuar junto aos poderes da República, em especial no Congresso Nacional e, excepcionalmente, junto às assembleias legislativas e câmaras de vereadores, no sentido da institucionalização e transformação em normas legais das reivindicações da classe trabalhadora. É constituído por cerca de mil entidades sindicais de trabalhadores, congregando centrais, confederações, sindicatos e associações, distribuídas em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal.

O deputado Luiz Roberto Ponte (PMDB-RS), presidente da CBIC, criticou-a firmemente ao considerar que a terra, foco das preocupações da reforma urbana, não seria um problema importante, já que representaria 5% dos recursos necessários para construir uma habitação digna. O deputado também defendia que a solução para a moradia popular deveria incorporar a iniciativa privada, cabendo ao governo aportar recursos e subsídios, além de desapropriar as áreas necessárias. A Emenda Popular foi, assim, parcialmente aprovada, o que parece ter parcialmente desagradado a ambos os lados do debate. De um lado, o MNRU se mostrava insatisfeito porque a função social da propriedade havia sido submetida ao Plano Diretor. De outro, a Federação Nacional das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) tornava pública a opinião de que a usucapião deveria ser eliminada (VIEIRA, 2008).

Na elaboração do Estatuto da Cidade ocorre a efetiva participação da sociedade organizada por meio de audiências públicas, consultas, coletas de sugestões, debates e seminários, que culminou com a realização da I Conferência das Cidades, ocorrida na sequência da votação do projeto na CDU (BASSUL, 2006, p. 123).

O embate inicialmente girou em torno da função social da terra urbana. Os proprietários, representados pela Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP), defendiam a manutenção da terra nua como um direito natural (BASSUL, 2006, p. 153), contrariamente aos movimentos sociais que lutavam pela reforma urbana. Os proprietários não conseguiram apoio, pois logo o empresariado percebeu que o que parecia ser uma ameaça era na realidade uma grande oportunidade de mercado (BASSUL, 2006, p. 146). Assim, “o setor imobiliário, representado pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda e Locação de Imóveis (SECOVI) e em princípio refratário ao projeto, gradativamente deixou de vê-lo como ameaça e passou a considerar alguns de seus instrumentos como úteis e necessários à expansão de suas atividades e, outros, como verdadeiras oportunidades de novos, inovadores e lucrativos negócios” (BASSUL, 2006, p.159).

A CII/CBIC (Comissão da Indústria Imobiliária da Câmara Brasileira da Indústria da Construção) coordena e desenvolve as ações voltadas ao interesse próprio do mercado imobiliário nacional. Seu foco principal está no estudo e no desenvolvimento de temas que aprofundam o acesso da população à moradia e ao financiamento imobiliário, mormente às famílias de mais baixa renda. Promove debates sobre fontes de financiamento (Caderneta de Poupança, FGTS e outras), segurança jurídica nos negócios e contratos imobiliários, questões de urbanismo e de qualidade de vida, pesquisas sobre o mercado imobiliário, cartórios de

registro de imóveis. A CII se reúne ordinariamente a cada dois meses. A entidade conta ainda com três fóruns voltados para atividades específicas: Fórum de Advogados (FA), Fórum de Ação Social e Cidadania (FASC) e Fórum das Unidades Estaduais do Serviço Social da Indústria da Construção Civil (Seconcis).

A CBIC representa internacionalmente a indústria brasileira da construção. Também integra a Federação Interamericana da Indústria da Construção (FIIC), filiada à Confederação Internacional das Associações de Construção (CICA). A FIIC, representante do setor da construção em toda a América Latina, compõe, em conjunto com entidades internacionais de outras regiões geográficas, um organismo responsável pelo intercâmbio mundial do setor.

A CBIC desempenhou papel relevante no recente processo de internacionalização do mercado imobiliário no Brasil. O setor imobiliário, que até o início dos anos 2000 era constituído de pequenas e médias empresas familiares, com a abertura de capital, passou a se caracterizar pelo foco da participação de investidores financeiros internacionais que introduziram uma postura agressiva quanto ao número de lançamentos e dispersão do investimento, adaptando-se às estruturas financeiras de administração de carteiras de títulos lastreados em operações imobiliárias. A financeirização imobiliária, em sua relação com a produção do espaço urbano, estabelece uma articulação entre incorporadoras e construtoras, desempenhando o papel de elo entre as finanças globalizadas e a captura de rendas do solo urbano na escala local.

III.2.3.3.1. O Poder de *Lobby* da CBIC

As relações de poder entre os *stakeholders* em cada subsistema são determinantes básicos da política pública em cada área substantiva de programa e os grupos de interesse (públicos e privados) se organizam com o objetivo de pressionar os formuladores da política em sua área de interesse. Além disso, os *stakeholders* de cada subsistema possuem influência significativa dentro de áreas territoriais bem definidas e perdem poder quando uma questão se torna invisível e caminha em direção ao ambiente macro (mais difuso).

Por outro lado, os grupos de interesse têm seu poder aumentado quando um de seus membros recebe uma “promoção”, isto é, é indicado para ocupar uma cadeira de ministro ou presidente de uma agência, ou quando a política que sustentam tem seu status aumentado de forma “estrutural”, ou seja, quando se transforma em uma Secretaria da Presidência da República. No caso em tese estes fenômenos ocorrem tanto em relação à indicação de representantes par postos-chave do Legislativo ou Executivo nos três níveis de governo, quanto ao

fortalecimento das questões habitacionais mediante a alocação de recursos para subsídios no Orçamento Federal, da criação do Ministério das Cidades, da introdução do Estatuto da Cidade, da CDU e do ConCidades, para nomear os mais importantes.

Dentre a lista de presidentes da CBIC figura o engenheiro Luis Roberto Andrade Ponte, empresário do ramo da construção civil, com mandatos nesta organização de classe nos períodos 1984 a 1987 e 1997 a 2003. Sua importância no quadro de representantes da classe corresponde aos cargos políticos ocupados de ministro chefe do Gabinete Civil da Presidência da República no governo José Sarney, de 21 de dezembro de 1989 a 15 de março de 1990, e de secretário estadual de Desenvolvimento Social do Rio Grande do Sul durante o governo de Germano Rigotto. Foi também deputado federal por dois mandatos - entre 1987 e 1991, como constituinte, e no período de 1991 a 1995, assumindo também como suplente durante a legislatura de 1995 a 1999. De abril a dezembro de 1989 foi designado líder do governo na Câmara de Deputados.

De acordo com Pedreira Campos (2012), durante a presidência de Ponte foi possível perceber conflitos entre os empresários da construção leve e pesada em questões envolvendo a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC). Dessa vez, o conflito não ficou restrito aos quadros da diretoria da CBIC, envolvendo a Associação Brasileira de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP), cujo presidente Mário Gordilho, criticou publicamente Ponte por haver denunciado o desvio de recursos das cadernetas de poupança pelo BNH, ao afirmar em entrevista à Gazeta Mercantil que o presidente da CBIC “não passa de um construtor de estradas, que nada conhece do mercado imobiliário” (PEDREIRA CAMPOS , 2012:21).

Dividido por uma miríade de organizações, tanto da estrutura corporativa (sindicatos, federações e confederações), quanto da estrutura extracorporativa (associações setoriais), o empresariado do setor da construção civil mostra-se incapaz de construir um acordo em torno de um programa voltado para o aumento da competitividade sistêmica, e de atuar unido pela implantação do programa (PBQP-H).

A concentração de esforços na CBIC se dirige para a obtenção de vantagens que incluem as questões tributárias, a exemplo da organização de ações coletivas de ida ao Congresso Nacional para influenciar os parlamentares, visando impedir a retirada do setor da construção civil do texto da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. O êxito dessas intervenções se traduziu na inserção do setor na LC nº 123/2006, permitindo a atividade de "construção de imóveis e obras de engenharia em geral, inclusive sob a forma de subempreitada, execução de

projetos e serviços de paisagismo, bem como decoração de interiores" optar pelo Simples Nacional¹⁵³.

A revisão constitucional de 1993 contribuiu para que a classe empresarial buscasse uma posição mais ativa no processo de reforma tributária. No âmbito da Fiesp, segundo Campos (2002, apud MACIEL, 2009:32), a discussão para o processo revisional evoluiu a partir da constituição do Grupo Permanente de Política Industrial – GPPI –, que consolidou os diversos projetos então existentes e elaborou o segundo projeto de reforma tributária encampado pela Fiesp (MACIEL, 2009).

Os grupos que participam da formulação da política habitacional no nível macro interagem com os grupos que participam da formulação dos esquemas de execução descentralizada da política. Agentes do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica, da Câmara Brasileira da Indústria da Construção, da já mencionada Confederação Nacional das Instituições Financeiras¹⁵⁴, da Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento, da Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção, da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança, dentre outras.

A CBIC atua por meio de cinco comissões técnicas, sendo duas voltadas para as atividades-fim: Obras Públicas, Privatizações e Concessões (COP) e Indústria Imobiliária (CII). Outras três comissões estão voltadas para as atividades-meio: Política e Relações Trabalhistas (CPRT), Materiais, Equipamentos, Serviços, Tecnologia, Qualidade e Produtividade (COMAT) e Meio Ambiente (CMA).

III.2.4. A Arena de Negociação e Adaptação das Formulações de Política Habitacional de Nível Local ao Nível federal: A Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados (CDU) e o Conselho das Cidades (ConCidades)

O processo de descentralização das políticas públicas, com o deslocamento da gestão da sua execução para o nível local, teve como consequência a maior capacidade potencial de intervenção dos movimentos sociais, como a participação em conselhos de gestão em políticas

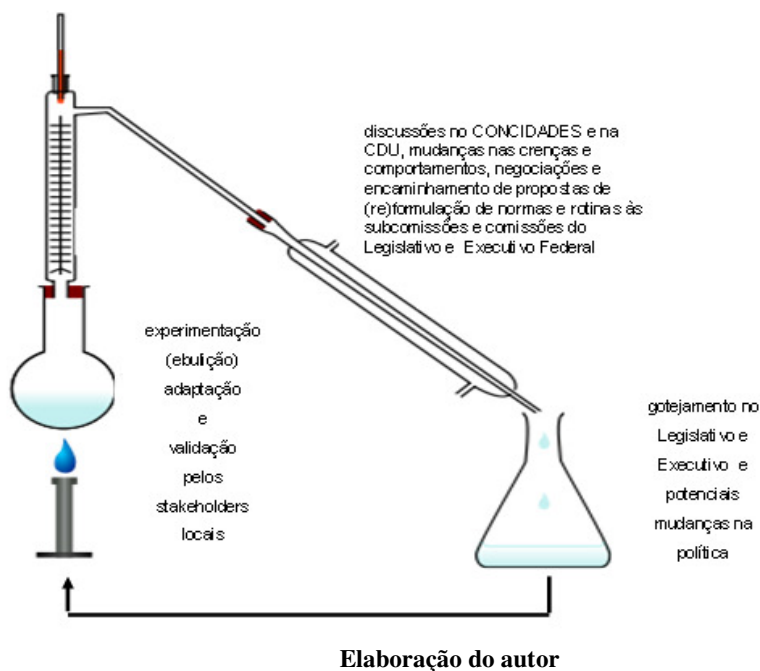
¹⁵³ O Simples Nacional e as empresas de construção civil, Sinduscon/SP, 29/11/2011, disponível em <http://www.sindusconsp.com.br/msg2.asp?id=5258>, acesso em 5/4/2013)

¹⁵⁴ A CNF participa do Comitê Técnico de Habitação desde 2006 (Representantes: Nylton Velloso Filho (Titular); Filipe Ferrez Pontual Machado (Suplente);, com mandatos de junho de 2011 a junho de 2014) com o encaminhamento de proposições ao Plenário do Conselho das Cidades sobre: implementação, avaliação e revisão da Política Nacional de Habitação; normatização, funcionamento e acompanhamento da implementação do Sistema Nacional de Habitação; diretrizes para aplicação e distribuição dos recursos federais em habitação; política de subsídios para financiamentos habitacionais; matérias relativas à prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos em conjunto com o Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano.

públicas e a eleição de parlamentares oriundos de processos reivindicatórios, que passam a ocupar espaços historicamente controlados pelas elites locais.

A incorporação de novos atores e as conquistas que vão ocorrendo no processo da busca de soluções para os problemas sociais, conferem maior confiança e alteram a relações de poder em direção aos movimentos sociais. Tal *deslocamento* cria a possibilidade do *descolamento* entre o que é formulado pelo governo central e o que é de maneira prática executado, especialmente no âmbito local, gradualmente reescrevendo a política federal em processo semelhante ao da destilação (Figura III.1), no qual o gotejamento das mudanças incrementais levadas pelos *stakeholders* locais aos fóruns federais (CDU e ConCidades) vai se incorporando ao conjunto acumulado de regras e, assim, alterando, no conjunto, a sua composição (ver detalhamento nas figuras III.2; III.3 e III.4.).

Figura III.1
Canal de transmissão da realimentação
da política pública do nível local para o federal.



Superar a visão fragmentada da cidade é um dos grandes esforços institucionais que se impõe perante a formulação das respectivas políticas. Significa uma mudança de cultura em relação a como pensar a cidade no âmbito da administração pública. De um lado, implica criar meios para superar vieses de formação que se expressam nas práticas profissionais dos quadros

técnico e burocrático existentes nas agências e aos próprios *stakeholders* em suas arenas de negociação.

Dessa maneira, tornam-se relevantes os embates que ocorrem no âmbito local por ocasião das audiências públicas e de reuniões para tratar dos planos diretores como alimentadores do processo de mudança da política no nível federal.

III.2.5. A Arena Federal da Política Habitacional – O Relacionamento entre A CDU e o ConCidades no âmbito da formulação da política nacional de desenvolvimento urbano.

Marcos importantes para o fortalecimento do processo de institucionalização da participação na política habitacional foram a formação da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados (CDU), em 1985, e a introdução, em 2004, do ConCidades¹⁵⁵, componente da estrutura do MCidades, buscando maior democratização da gestão urbana¹⁵⁶.

A CDU concentrou, pelo menos até a criação do Ministério das Cidades em 2003, os esforços de movimentos populares e associações empresariais em torno de questões como solo urbano, saneamento, transporte, habitação, desenvolvimento sustentável e outras que sempre preocuparam tanto a sociedade organizada quanto o poder público nas três esferas da federação.

III.2.6. A Estrutura do Ministério das Cidades (MCidades)

A estrutura do MCidades é composta de um conselho e quatro secretarias executivas:

O Conselho das Cidades (ConCidades), instituído em 2004, é o órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, cuja finalidade é estudar e propor diretrizes para a formulação e

¹⁵⁵ O Conselho das Cidades foi eleito em 2003, na primeira Conferência Nacional das Cidades, e empossado em abril de 2004, com 71 conselheiros.

¹⁵⁶ O Programa Fortalecimento da Gestão Urbana busca reforçar a complementaridade necessária em relação à capacidade técnica e institucional dos municípios nas temáticas de planejamento e gestão territorial, por meio do apoio na elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos e instrumentos de planejamento territorial, com base nos princípios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, de forma a garantir o direito à cidade e à inclusão social (disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/institucional/190-lei-de-acesso-a-informacao/institucional/3403-programas-e-acoess>. acesso em 9/7/2015)

implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, e acompanhar a sua execução¹⁵⁷.

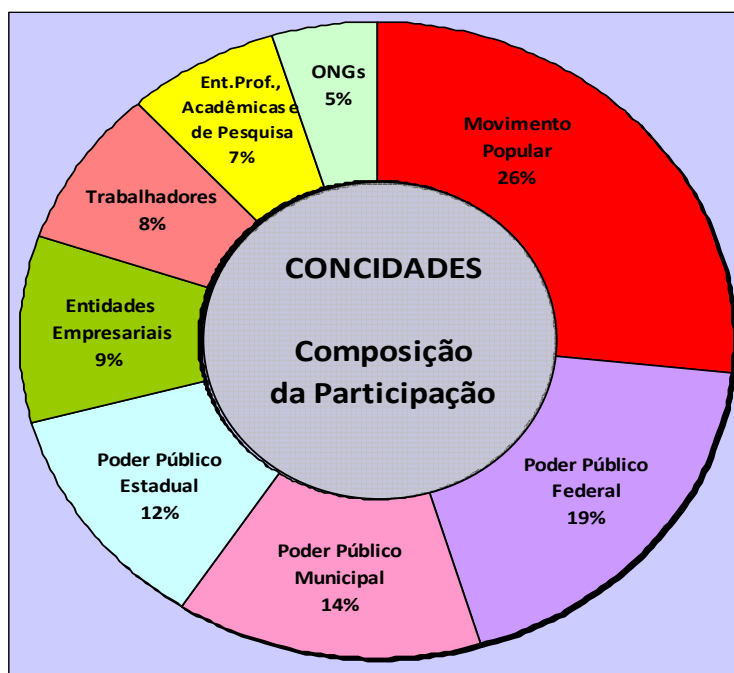
Na estrutura do Conselho das Cidades existem quatro Comitês Técnicos, que reproduzem as funções das Secretarias Nacionais do Ministério das Cidades.

O Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano acompanha as ações da Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Tanto o Conselho quanto os Comitês podem instituir grupos de trabalho para realização de atividades específicas, conforme suas atribuições. Por exemplo, o Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano criou um grupo de acompanhamento da Pesquisa Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos, para monitorar sua execução¹⁵⁸.

A ilustração a seguir (figura III.2.) evidencia a predominância dos movimentos populares na composição do ConCidades.

Figura III.2

Composição do Conselho das Cidades - ConCidades



Elaboração própria, a partir de:
<http://www.cidades.gov.br/index.php/inicio.html>

¹⁵⁷ A relação dos representantes no ConCidades, atualizada em 2014, é constituída de 86 titulares – 49 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal – além de 86 suplentes, com mandato de dois anos. A composição do ConCidades inclui nove observadores representantes dos governos estaduais que possuam Conselho das Cidades em sua respectiva unidade da Federação. A relação dos representantes no ConCidades, atualizada em 2014, consta do Anexo 3 e é disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/inicio.html>

¹⁵⁸ Ver os resultados da pesquisa em III.2.11.3.

a) A Secretaria Nacional de Habitação – SNH é responsável por acompanhar e avaliar, além de formular e propor, os instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação, em articulação com as demais políticas públicas e instituições voltadas ao desenvolvimento urbano, com o objetivo de promover a universalização do acesso à moradia.. Nesse sentido a SNH desenvolve e coordena ações que incluem desde o apoio técnico aos entes federados e aos setores produtivos até a promoção de mecanismos de participação e controle social nos programas habitacionais. Cabe ainda à SNH coordenar e apoiar as atividades referentes à área de habitação no Conselho das Cidades.

a) A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA tem como objetivo institucional promover um significativo avanço, no menor prazo possível, rumo à universalização do abastecimento de água potável, esgotamento sanitário (coleta, tratamento e destinação final), gestão de resíduos sólidos urbanos (coleta, tratamento e disposição final), além do adequado manejo de águas pluviais urbanas, com o consequente controle de enchentes.

No tocante ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos urbanos, cabe ao Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, o atendimento a municípios com população superior a 50 mil habitantes ou integrantes de Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento ou participantes de Consórcios Públicos afins. Para os municípios de menor porte, com população inferior a 50 mil habitantes, a SNSA só atua por meio de financiamento com recursos onerosos para as modalidades de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Para os municípios com população de até 50 mil habitantes, o atendimento com recursos não onerosos, via Orçamento Geral da União (OGU), é realizado pelo Ministério da Saúde, por meio da Fundação Nacional de Saúde – Funasa. Particularmente, com relação ao componente manejo de águas pluviais urbanas, verifica-se a competência compartilhada entre Ministério das Cidades e Ministério da Integração Nacional, além de intervenções da Funasa em áreas com forte incidência de malária.

c) A Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNAPU) tem como missão implantar o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), através de ações diretas, com transferência de recursos do OGU e ações de mobilização e capacitação. a SNAPU conta com seis áreas de atuação: apoio à elaboração de Planos Diretores, regularização fundiária, reabilitação de áreas centrais,

prevenção e contenção de riscos associados a assentamentos precários, acessibilidade e conflitos fundiários urbanos.

d) A Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SeMob - foi instituída no Ministério das Cidades com a finalidade de formular e implementar a política de mobilidade urbana sustentável, entendida como “a reunião das políticas de transporte e de circulação, e integrada com a política de desenvolvimento urbano, com a finalidade de proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizando os modos de transporte coletivo e os não-motorizados, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável”.

Cabe apontar que cada uma das quatro secretarias possui representantes executivos no ConCidades, com a responsabilidade de agendar e acompanhar as reuniões do Conselho.

III.2.7. O Papel da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados na Democratização do Processo de Formulação da Política Habitacional

Criada pela Resolução nº 4/1985 (arts. 1º e 2º), a Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) teve como atribuição original opinar sobre assuntos atinentes a urbanismo, arquitetura, habitação, saneamento e desenvolvimento urbano, dentre outras.

A partir de 1989 passou a ser denominada Comissão de Desenvolvimento Urbano, Interior e Índio, pela Resolução nº 5 (art. 1º), com a competência de opinar sobre o desenvolvimento regional e organização municipal; áreas metropolitanas e urbanização; migrações internas, territórios federais, saneamento básico, beneficiamento de áreas e obras de proteção contra secas e inundações, irrigação, assistência às populações atingidas por calamidades públicas, assistência ao índio, habitação e sistema fundiário.

Em 1993 foi substituída pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, por meio da Resolução nº 25 (art. 1º), atribuindo a competência de opinar sobre assuntos atinentes a urbanismo e arquitetura, política e desenvolvimento urbano, uso e ocupação do solo urbano, habitação e sistema financeiro de habitação, transportes urbanos, dentre outras.

Em 2004 voltou a ser denominada Comissão de Desenvolvimento Urbano, segundo a Resolução nº 20 (art. 4º), definindo as comissões permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividades.

Conforme o art. 7º, da Resolução nº 20/2004, suas competências originais ratificadas e detalhadas, com respeito às questões do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, habitação e sistema financeiro da habitação, transportes urbanos, infraestrutura urbana e saneamento ambiental, matérias relativas a direito urbanístico e a ordenação jurídico urbanística do território, planos nacionais e regionais de ordenação do território e da organização político-administrativa, política e desenvolvimento municipal e territorial, matérias referentes ao direito municipal e edilício, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, regiões integradas de desenvolvimento e micro-regiões¹⁵⁹.

Durante a tramitação do projeto do Estatuto da Cidade no Congresso Nacional, a CDU foi a arena de política onde ocorreram, por cerca de onze anos, reuniões e audiências públicas com a participação de cerca de 800 grupos representando todos os *stakeholders* interessados na reforma urbana.

As ações dos movimentos sociais, ONGs e entidades profissionais visavam garantir o estabelecimento de regras simplificadas para a regularização fundiária de interesse social e de maior acesso ao mercado formal de lotes e moradias pelas populações carentes. Já os empresários do setor da construção e imobiliário preconizavam a ampliação do mercado, da racionalização do processo de produção de lotes e da integração do licenciamento urbanístico e ambiental.

Tal contexto tornou claro o processo de convivência e diálogo de interesses entre os grupos formados por empresas de construção civil, imobiliárias, cartórios, associações e sindicatos de empresas e empregados, universidades, centros de pesquisa, entidades de classe, ministérios, prefeituras, secretarias de habitação, frentes parlamentares, associações de moradores e movimentos populares¹⁶⁰.

¹⁵⁹<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/conheca-a-comissao/atribuicao.html>

¹⁶⁰<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/24640.html>
<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/577080.htm>

Os interesses e perfis técnico, econômico e social dos *stakeholders* é variado. A ABCP e o IRIB¹⁶¹, por exemplo, possuem perfil participativo de caráter técnico e de pesquisa¹⁶². Em relação aos órgãos de governo a divisão pode apresentar também variação. a Frente Nacional de Prefeitos (FNP)¹⁶³, por exemplo, não é um ente estatal e muitas vezes sua principal atuação é conseguir benefícios do governo federal para os municípios, mas como é formada por prefeitos e não caracteriza nenhum segmento econômico e social, figura como órgão de governo.

A intenção não é desvendar as questões urbanas, mas apenas fornecer uma ideia dos atores, dos embates, das regras e dos interesses em jogo para que se possa utilizar o conceito de rede para analisar o desenvolvimento da participação política das entidades representativas no âmbito da CDU. .O conceito de custos de transação aparece como relevante nos arranjos adotados, pois as decisões tomadas sem a intervenção de grupos representantes de segmentos econômicos e/ou sociais seriam menos custosas em termos de tempo, porém mais custosas para aquisição de informações e de conhecimentos necessários, e muito mais custosas em termos de aplicação frente à resistência dos grupos não consultados.

A Figura III.3. apresenta os grupamentos e relações entre os *stakeholders*, identificados por Vieira (2008), que estabelecem parcerias com bancadas ou frentes parlamentares e lideranças partidárias ao defender na CDU interesses eventualmente comuns. Atuam de acordo com os seus interesses setorializados, deixando claro, porém, que quando da discussão dos subsistemas da política, a conformação das coalizões pode se alterar de acordo com o andamento das negociações e das conquistas obtidas.

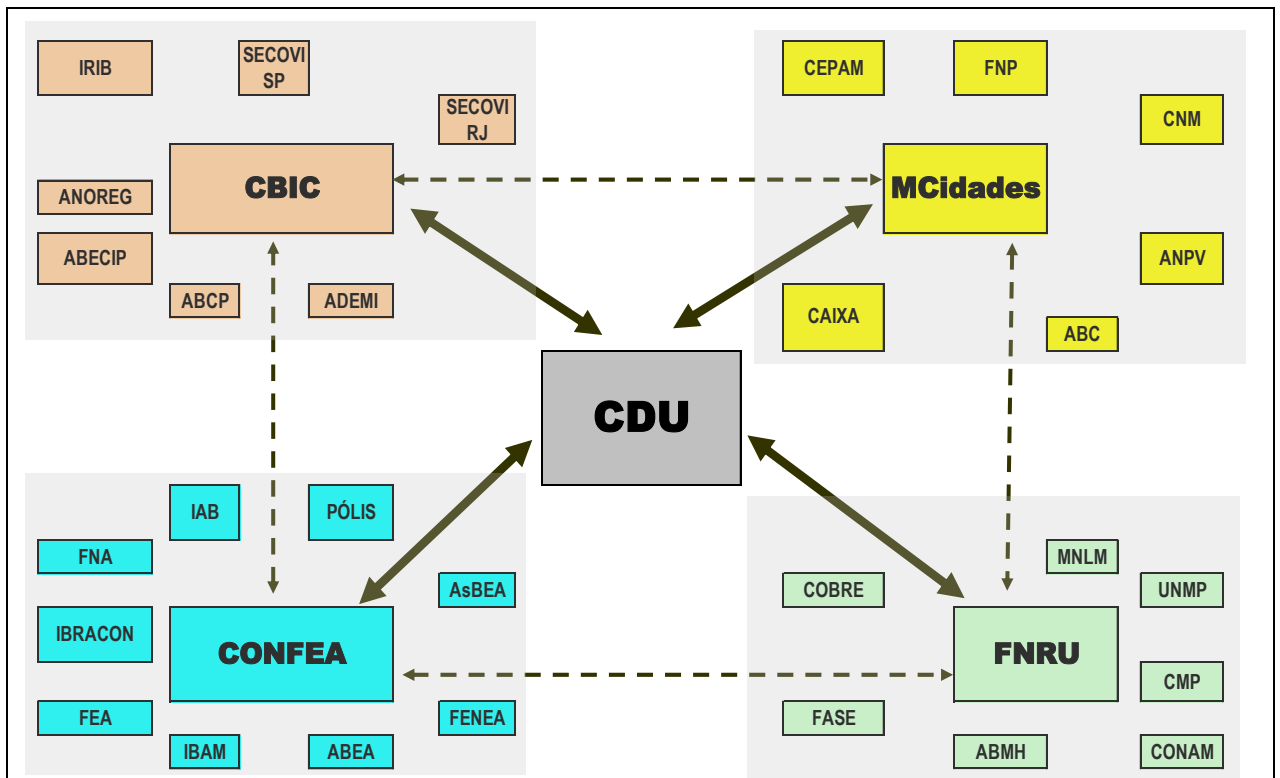
¹⁶¹ Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Mais Brasil PPA 2012-2015 : Relatório Anual da avaliação : ano base 2012 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPI. - Brasília : MP/SPI, 2013.

¹⁶² O IRIB firma convênios e parcerias com a finalidade de identificar e titular os possuidores de imóveis em áreas urbanas com ocupação informal ou irregular, bem como prescrever e implementar ações que visem a proporcionar à população a moradia condições essenciais de sustentabilidade, habitabilidade, acessibilidade urbana e segurança.

¹⁶³ Criada em 1989 e dirigida exclusivamente por chefes dos governos municipais, possui 250 municípios associados e defende os direitos constitucionais da autonomia municipal e da garantia da participação plena no pacto federativo. Ver detalhes em <http://www.fnp.org.br/fnp.jsf>.

Figura III.3

Grupos de *stakeholders* da CDU



Fonte: Vieira (2008)

III.2.8. Estrutura de Representação dos *Stakeholders* na CDU

Representantes do Governo Federal

CDU: Comissão de Desenvolvimento Urbano

MCidades: Ministério das Cidades

Representantes dos Governos Municipais e Estaduais

ABC: Associação Brasileira de COHABs e Órgãos Assemelhados

ANPV: Associação Nacional dos Prefeitos e Vice-Prefeitos

CNM: Confederação Nacional de Municípios

FNP: Frente Nacional de Prefeitos

CEPAM: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal do Governo do Estado de São Paulo

Representantes dos Empresários - Subsetores da Produção

ABCP: Associação Brasileira de Cimento Portland

ADEMI: Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário

ANAMACO: Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção

CBIC: Câmara Brasileira da Indústria da Construção

CNI: Confederação Nacional da Indústria

IBRACON: Instituto Brasileiro do Concreto

SECOVI: Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e Condomínios

AsBEA: Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura

Representantes do Empresários - Subsetor Financeiro

CNF

Abecip representada pelo ministro aposentado Arnaldo Prieto

Representantes dos Órgãos de Classe

ANOREG: Associação dos Notários e Registradores do Brasil

IRIB: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil

ABEA: Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo

CONFEA: Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo

FEA: Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas

FENEA: Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil

FNA: Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas

IAB: Instituto de Arquitetos do Brasil

Representantes dos Institutos de Pesquisa Interessados

COHRE: Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos Forçados

FASE: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

IBAM: Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Pólis: Instituto Pólis

Representantes dos Movimentos Sociais

ABMH: Associação Brasileira dos Mutuários da Habitação

CONAM: Confederação Nacional das Associações de Moradores

FNRU: Fórum Nacional de Reforma Urbana

MNLM: Movimento Nacional de Luta pela Moradia

UNMP: União Nacional por Moradia Popular

O arranjo dos *stakeholders* acima também pode assumir uma classificação alternativa, abrangendo os segmentos econômico, social, técnico e governamental.

Quadro III.1

Classificação dos stakeholders segundo os segmentos econômico, social, técnico e governamental

Segmento Econômico	Segmento Social	Órgão Técnico	Órgão Governamental
CBIC	FNRU	CONFEA	Mcidas
SECOVI	CONAM	PÓLIS	FNP
IRIB	MNLM	ABEA	ANPV
ANOREG	UNMP	IAB	CNM
ABECIP	CMP	FNA	IBAM
ADEMI	HABITAT BRASIL	IBRACON	ABC (COHAB)
ABCP	COBRE	AsBEA	CAIXA
ANAMACO	FASE	FENEA	CEPAM
	ABMH	FEA	

Elaboração do autor com base em Vieira (2008)

Dentre os representantes dos *stakeholders* figuram o atual (outubro de 2015) Ministro do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior Armando de Queiroz Monteiro Neto¹⁶⁴, ex-presidente da CNI entre 2002 e 2010 e senador com mandato vigente a partir de 2011. A oportunidade de articulação com membros do legislativo significa participar ativamente do processo, efetuando vistas, requerendo urgência, emitindo voto em separado e ocupando a relatoria de matérias importantes para o subsetor da política por ele representado (VIEIRA, 2008).

Por vezes, o membro de um grupo de representação aparentemente pouco expressivo mantém influência sobre os outros participantes (Granovetter, 1973), seja por sua competência técnica¹⁶⁵ ou por sua habilidade política, como é o caso dos técnicos do Instituto Pólis, *stakeholder* que alocou a *expertise* de alguns de seus técnicos na posição de consultores do FNRU e do MCidades.

O FNRU e o MCidades são representados por membros dos movimentos populares ocupando cargos no ministério e tentando lutar por suas causas do outro lado da mesa¹⁶⁶ (embedded, inseridos). Ao se propor uma rede de entidades que atuam em nível federal não se procura aqui excluir a possibilidade de recorrer às redes regionais ou locais sobre política habitacional e solo urbano. As entidades de âmbito nacional geralmente têm capilaridade nessas duas outras esferas e sua capacidade de comunicação e de formação de opinião em relação a essas entidades análogas de atuação menos abrangente, que normalmente são suas filiadas, é indicador de sua representatividade. Entretanto, os insumos básicos da discussão em âmbito federal são gerados e semi-elaborados no nível local, intimamente associados aos subsistemas da política.

O ConCidades também reflete a coalizão em torno das questões da habitação e da propriedade e uso do solo urbano ao buscar um equilíbrio entre instituições da sociedade civil, instituições

¹⁶⁴ Atual Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), ao longo de oito dos doze anos em que foi deputado federal, Armando Monteiro ocupou também a presidência da Confederação Nacional da Indústria (CNI), do SESI e do SENAI nacionais (entre 2002 e 2010). Por um tempo mais curto, dirigiu também o conselho de administração do SEBRAE. Antes de chegar à CNI, Armando foi presidente da Federação das Indústrias de Pernambuco e diretor regional do SENAI e SESI, além de ter comandado o Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos de Pernambuco (Simmepe). Filho de Armando Monteiro Filho, ex-ministro da Agricultura de João Goulart, e neto do ex-governador de Pernambuco e também ministro do Trabalho, Indústria e Comércio e da Justiça durante os dois termos do governo Vargas, Agamenon Magalhães (www.senado.gov.br: acesso em 3 de abril de 2014)

¹⁶⁵ O Instituto Polís alocou a *expertise* de alguns de seus técnicos no FNRU e para o MCidades.

¹⁶⁶ “autonomia inserida” – embedded autonomy - para representar “um conjunto concreto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas” (EVANS, 1993:136).

empresariais e patronais, instituições sindicais e associações profissionais. Apesar do Poder Público somar quase a metade (42,3%) dos participantes do Conselho, pode-se dizer que já há uma preocupação com a representatividade da rede que forma o setor. Cabe ainda notar que os movimentos populares são a categoria percentualmente mais representada se levarmos em conta que o percentual destinado ao Poder Público está dividido nas três esferas. Em relação à representação do empresariado, torna ainda maior a diferença entre esses e a representação dos movimentos populares.

Essa classificação seguiu o sugerido pelo Art. 21, XX da Constituição Federal que indicava a habitação, o saneamento básico e o transporte urbano como integrantes do desenvolvimento urbano. A Resolução Nº 25 de 1993, de 3 de março de 1993 da Câmara dos Deputados¹⁶⁷ havia instituído oito campos de assuntos para a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior: a) assuntos referentes ao sistema nacional de viação e aos sistemas de transportes em geral; b) transportes aéreo, marítimo, aquaviário, ferroviário, rodoviário e metroviário; transporte por dutos; c) ordenação e exploração dos serviços de transportes; d) transportes urbano, interestadual, intermunicipal e internacional; e) marinha mercante, portos e vias navegáveis; navegação marítima e de cabotagem e a interior; direito marítimo; f) aviação civil, aeroportos e infraestrutura aeroportuária; segurança e controle do tráfego aéreo; direito aeronáutico; g) transporte de passageiros e de cargas; regime jurídico e legislação setorial; acordos e convenções internacionais; responsabilidade civil do transportador; e h) segurança, política, educação e legislação de trânsito e tráfego. Entretanto, a Resolução Nº 20 de 2004 retirou a palavra “interior” da comissão, desvinculando as atribuições de desenvolvimento e integração de regiões; planos regionais de desenvolvimento econômico e social; incentivos regionais; sistema nacional de defesa civil; política de combate às calamidades e migrações internas, o que caracteriza a predominância dos temas habitação e uso do solo sobre os demais.

Outro representante importante do empresariado que mantém assento na CDU é Eduardo Francisco Sciarra, filiado ao Partido Democratas (DEM), do qual é vice-presidente nacional. Exerceu a presidência da Comissão de Desenvolvimento Urbano (04/03/2009 01/02/2010) e a Comissão Especial (PL 0694/95) que institui as diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo.

¹⁶⁷ <http://www2.camara.leg.br/legin/int/rescad/1993/resolucaodacamaradosdeputados-25-3-marco-1993-321263-publicacaooriginal-1-pl.html>

Foi vice-presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) além de conselheiro do CREA-PR.¹⁶⁸

Elson Ribeiro e Póvoa, Vice-Presidente Financeiro do Conselho de Administração da CBIC e membro do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal. Exerceu o cargo de vice-presidente Financeiro, Membro Titular da CBIC na 1ª ConCidades atua na CDU e no ConCidades.¹⁶⁹

O presidente da CBIC, Paulo Safady Simão, representou a entidade em 2003 no Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) da Presidência da República¹⁷⁰.

Agindo de maneira mais explícita em defesa dos interesses do setor da construção e do mercado imobiliário há duas frentes parlamentares mistas na Câmara dos Deputados.

A primeira, a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Infraestrutura Nacional¹⁷¹, estruturada em vice-presidências responsáveis pelos setores específicos¹⁷². A segunda, a Frente Parlamentar do Mercado Imobiliário não possui estrutura específica, sendo composta por 183 deputados e 22 senadores¹⁷³.

III.2.9. A Institucionalização da Participação Social na Política de Habitação

O longo e lento processo de tramitação do Estatuto da Cidade nos anos 1990 foi salutar tanto aos parlamentares ligados ao governo de Fernando Henrique Cardoso quanto aos movimentos de moradia, pois ao Legislativo não foi imputado o ônus político de vetar um projeto de

¹⁶⁸ <http://www.politicos.org.br/parlamentares/8037>

¹⁶⁹ http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades/portaria_1_conferencia_cidades.pdf

¹⁷⁰ “CBIC Hoje”, 19 de maio de 2005. Edição 2834. www.cbic.org.br. Acesso em 22/8/2014

¹⁷¹ Frente parlamentar ou bancada é um grupo de membros dos poderes legislativos federal, estaduais e municipais que tem sua atuação unificada em função de interesses comuns, independentemente do partido político a que pertencam.

¹⁷² A estrutura é descrita a seguir: Diretoria - presidente - deputado Arnaldo Jardim (PPS-SP); 1º vice-presidente - senador Armando Monteiro Filho (PTB-PE); 2º vice-presidente - deputada Aline Corrêa (PP-SP); 3º vice-presidente - deputado Paulo Abi Ackel (PSDB-MG); vice-presidente de Gás e Petróleo - senador Delcídio Amaral (PT-MS); vice-presidente de Energia Elétrica - deputado Antonio Imbassahy (PSDB-BA); vice-presidente de Mineração - deputado Bernardo Santana (PR-MG); vice-presidente de Transportes - deputado Carlos Zarattini (PT-SP); vice-presidente de Portos e Vias Navegáveis - deputado Edinho Bez (PMDB-SC); vice-presidente de Saneamento - deputado Danilo Forte (PMDB-CE); vice-presidente de Telecomunicações e Informática - deputado Marcos Monte (DEM-MG), e vice-presidente de Desenvolvimento Urbano e Habitação - senador Humberto Costa (PT-PE), e Conselho Consultivo - deputado Eduardo Gomes (PSDB-TO); deputado Eduardo Sciarra (DEM-PR), e deputado José Otávio Germano (PP-RS). <http://www.cbic.org.br/sala-de-imprensa/noticia/parlamentares-relanca-frente-em-defesa-da-infraestrutura-nacional>. (acesso em 12 de setembro de 2014).

¹⁷³ http://www.camara.gov.br/internet/deputado/Frente_Parlamentar/53424.asp (acesso em 12 de setembro de 2014)

grande apelo popular, enquanto que os movimentos sociais aguardaram o momento oportuno para colocar o projeto em discussão e votação da sua aprovação. Após a experiência frustrada da instituição de uma política de habitação conforme o modelo BNH, seus *stakeholders* passaram a compreender que o que importa é a sua sustentabilidade. Mesmo com a promulgação da lei em 2005, a política de habitação a partir do FNHIS e do Conselho Nacional de Habitação obedece um processo de constante aperfeiçoamento apoiado na sua implementação. E seu fortalecimento passa necessariamente pela institucionalização dos fóruns e de seus respectivos representantes vinculados à política habitacional

No plano macro os movimentos populares ou movimentos sociais é representado por quatro entidades nacionais de moradia popular que têm assento no ConCidades (Conselho Nacional de Cidades), órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, integrante da estrutura básica do Ministério das Cidades. O Conselho foi instituído em 2004, em convergência com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano¹⁷⁴.

Fato relevante ocorrido em julho de 2005, foi a saída de Olívio Dutra e a entrada de Márcio Fortes, no comando do MCidades, o que provocou reações desfavoráveis de atores integrantes do ConCidades e a saída de representantes do FNRU do MCidades. Entretanto, análise efetuada sobre as atas das reuniões do ConCidades, aponta que, malgrado tal inflexão, a “vitalidade dessa instituição participativa, [ficou] evidente não apenas em virtude das proposições, mas também do caráter de resistência” (Duque Brasil et al, 2013:12), o que permitiu a ampliação de influência sobre as políticas urbanas.

Dentre o conjunto dos segmentos que têm assento no ConCidades as quatro entidades representam, nas palavras dos conselheiros entrevistados, “os interesses da população de baixa renda, que recebe de dois a três Salários Mínimos, o pessoal mais pobre” (*sic*). As quatro entidades têm caráter essencialmente popular e de base e aglutinam um conjunto extenso de organizações presentes em todo o território nacional. São elas a Central de Movimentos Populares - CMP, a Confederação Nacional das Associações de Moradores - Conam, o Movimento Nacional de Luta por Moradia - MNLM e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP)– referida pelos seus membros como “União” (LITWINCZIK, 2013; IPEA, 2012).

¹⁷⁴ O Plenário do ConCidades é composto por 86 representantes de órgãos, com direito a voto, e possui reuniões ordinárias trimestrais.

- A CMP, presente hoje em quinze estados, foi criada em 1980, a partir originalmente de organizações de movimentos populares e sindicais. Atualmente, aglutina organizações variadas da sociedade civil tais como movimentos comunitários, de negros, de mulheres, de moradia, culturais, indígenas e ecológicos.
- A Conam aglutina as associações comunitárias, de moradores e de bairros presentes em estados e municípios brasileiros. Tem como pauta de atuação a defesa do direito à cidade, à moradia, à saúde, ao transporte, à educação, ao meio ambiente, ao trabalho, à igualdade de gênero e raça e democratização. A Conam está presente em vinte e três estados e foi criada em 1982.
- O MNLM articula organizações ligadas aos movimentos de luta por moradia, deflagrados por sem-teto, inquilinos, mutuários e ocupantes, e tem como proposta acabar com o déficit habitacional. A luta pela moradia compreende também, para o MNLM, “não só a questão da casa, mas todo o seu contexto: educação, saúde, economia, trabalho, comunicação, meio ambiente, mobilidade urbana, relações humanas etc.” Atua, hoje, em 15 estados e foi criado em 1990.
- A UNMP ou “União” tem como base os movimentos populares em suas diversas expressões (movimentos de sem-teto, de cortiços, de favelas, de loteamentos, de mutirões e de ocupações), os quais lutam por democracia, pluralidade, solidariedade, defesa do direito à moradia, autogestão e reforma urbana. Além do fim do déficit habitacional e modificação das condições de vida dos sem-teto, tem objetivos de caráter mais amplo como eliminação da exploração, da dominação, da opressão, da desigualdade social, da injustiça e da miséria. A associação foi criada em 1989 e hoje está presente em 20 estados (LITWINCZIK, 2013; IPEA, 2012).

III.2.10. O Aperfeiçoamento do Processo de Institucionalização da Política

Na qualidade de participante dos trabalhos do Concidades, entre 2009 e 2011, Litwinczik (2013) relata críticas dos membros do Conselho ao Ministério das Cidades, em especial quanto ao limitado poder de sua influência sobre ações implementadas pelo Ministério. Tais críticas se referem a um amplo espectro de questões, variando desde aspectos administrativos à formulação de agendas de discussão e estratégias de participação e devem ser entendidas em razão de que a experiência dos grupos se baseia em movimentos de caráter local, onde os participantes possuem conhecimento próprio das fraquezas e forças de seus oponentes e a proximidade aos membros do legislativo e do executivo é maior, sem mencionar a própria investidura parlamentar e executiva de alguns de seus representantes. O ambiente da Capital

Federal torna-se pois relativamente amplo face às expectativas dos *stakeholders* oriundos de processos de participação municipal.

Dentre dificuldades encontradas constam as restrições e contingenciamentos orçamentários relativos às passagens e diárias para a realização das atividades do ConCidades, o que inviabiliza a rotina de Reuniões Ordinárias, dos Grupos de Trabalho, dos Comitês Técnicos Setoriais (de Saneamento, Habitação, Mobilidade e Programas Urbanos) e a participação em eventos nos quais é oportuna a representação do ConCidades. Outra dificuldade interna diz respeito à estrutura administrativa de apoio do ConCidades, cujo corpo técnico, no entendimento dos conselheiros, é insuficiente, flutuante e nem sempre especializado o bastante para garantir o seu adequado funcionamento¹⁷⁵.

As ausências de conselheiros representantes do poder público federal também figuram como problemas. Esta representação não ocorre por meio da disputa da vaga, durante a Conferência Nacional das Cidades, como acontece com os demais segmentos, mas é assegurada pela prerrogativa regimental de participação do público federal. No caso dos representantes natos do Ministério das Cidades, titulares dos cargos de liderança (Ministro e Secretários Nacionais), legalmente investidos de poder de autoridade para tomar decisões, suas mudanças e ausências impactam negativamente o andamento das atividades e necessariamente implicam alto custo político.

Em relação à participação dos demais representantes do segmento poder público federal de outras pastas ministeriais, os conselheiros identificam a progressiva redução na sua participação. A percepção generalizada entre eles é que para os técnicos de governo a participação é uma formalidade burocrática, que se dá no limite do cumprimento das obrigações funcionais, que não considera o significado político do ConCidades.

Outra dificuldade apontada é a falta de coesão e integração entre as ações setoriais desenvolvidas pelas quatro áreas da estrutura do Ministério (saneamento, habitação, programas urbanos e regularização fundiária e mobilidade urbana). As ações e programas destas áreas, dispersas até 2003 em outros Ministérios ou setores de governo, competem hoje ao Ministério das Cidades. Contudo, a sua aglutinação não espelhou, ainda, uma nova forma

¹⁷⁵ Tais críticas refletem o conceito de subsistemas da política cf. Weible et al (2011:13), pois dentre os subsistemas da política pública de habitação verificados nas discussões dos Planos Diretores Participativos encontram-se: Gestão Plural e Participativa; a Inclusão de Grupos Focalizados Instrumentos de Mobilização, Capacitação e Participação.

de pensar as cidades no plano do cotidiano da administração federal, como coloca um conselheiro:

“Nós achamos que temos quatro Ministérios dentro de um Ministério só. Um não dialoga com o outro, cada um faz sua política, do seu jeito.” (Beto Aguiar – MNLM apud LITWINCZIK, 2013:)

A Política Nacional de Participação Social¹⁷⁶ figura hoje como referência para a orientação dos órgãos e entidades da administração pública federal na melhor utilização dos diversos processos, instâncias e mecanismos de participação social existentes, buscando um maior grau de aderência social ao ciclo de gestão de políticas públicas e aumento da transparência administrativa e da eficácia da gestão pública (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

A Política Nacional de Participação Social busca abrir caminho para as novas formas de participação social, por meio das redes sociais e dos mecanismos digitais de participação via internet, conferindo protagonismo aos novos movimentos sociais em rede, ao mesmo tempo que reconhece e valoriza as formas tradicionais de participação e os movimentos sociais históricos. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

Se, por um lado, a institucionalização de conselhos, conferências, audiências e consultas públicas é, hoje, uma realidade, por outro, o funcionamento cotidiano desses espaços é marcado por tensões e limitações. Em alguns casos, instituições participativas têm papel apenas consultivo e carecem de empoderamento legal para transformar decisões coletivas em medidas concretas de gestão. Em muitas outras instâncias, prevalecem assimetrias de poder, informação e recursos entre os atores sociais e entre estes e os representantes governamentais, prejudicando o processo deliberativo. Há, ainda, desafios relativos à garantia da ampla representação de interesses sociais no interior das instituições participativas (LITWINCZIK, 2013; IPEA, 2012).

¹⁷⁶ Assinado em maio de 2014 pela Presidente Dilma Rousseff, o decreto 8.284 que instituiu a Política Nacional de Participação Social, foi rejeitado pela Câmara em outubro de 2014 e em abril de 2015.

III.2.11. O Plano Diretor Como Referencial de Análise Meso e Canal de Transmissão da Mudança na Política Habitacional (do Meso para o Macro)

Até os anos 1980, o modelo prevalecente na política habitacional, embora centralizado, incluía a participação dos governos subnacionais que agiam estritamente como executores de programas concebidos, desenhados, controlados e monitorados pelo governo federal. A partir da extinção do BNH, além de desempenhar importante papel na fase de execução, os governos subnacionais passam a participar da concepção, do desenho, da avaliação e dos ajustes dos programas aos interesses dos diversos atores que dividem o cenário das cidades e que participam de maneira mais democrática dos processos de tomada de decisão.

A mudança que ocorre em meados dos anos 1980 também se reflete na forma da distribuição de recursos institucionais e nas prerrogativas entre as esferas de governo, sob as regras dos incentivos financeiros federais. A mudança que se verifica diz respeito à existência de arenas decisórias que incluem o governo federal mas que dependem diretamente da validação dos efeitos da política no âmbito dos governos subnacionais.

No Brasil, a incorporação da questão urbana na Constituição Federal permitiu a inclusão nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais de propostas democráticas sobre a elaboração e a execução da política habitacional, especialmente no que respeita à função social da propriedade e da cidade como um território sociopolítico.

O planejamento do desenvolvimento urbano, tema transversal a todas as políticas do Ministério das Cidades, possui o Plano Diretor como o principal instrumento integrador e articulador das demais políticas setoriais. Depois de aprovado o Estatuto da Cidade em 2001, os municípios avançaram na elaboração dos Planos Diretores, num momento em que os principais programas nacionais de investimento em infraestrutura urbana ainda não estavam instituídos, como o PAC e o Minha Casa Minha Vida. Conforme mencionado, a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183, definiu o Plano Diretor como um instrumento de planejamento, obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes ou que integrem aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, muito embora a sua regulamentação tenha sido promulgada cerca de doze anos após¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Os artigos 182 e 183 foram regulamentados com a aprovação pelo Congresso Nacional do Estatuto da Cidade – Lei 10.257 de 2001.

III.2.11.1. Justificativa da Escolha do Plano Diretor como Referencial de Análise Meso

A política de ajuste fiscal implementada a partir dos anos 1980, que demandava a melhoria do desempenho dos entes federativos, tinha a descentralização, o aprofundamento da autonomia gerencial e a maior responsabilidade dos entes subnacionais como atributos relevantes para o alcance de seus objetivos. Com isso, os governos locais também passaram a reconhecer a sua responsabilidade em relação à política habitacional e a necessidade da capacitação de seu pessoal no sentido da melhoria das condições administrativas e técnicas para a execução das ações (ARRETCHE, 2012).

Historicamente, porém, os municípios brasileiros apresentam dificuldades para implementar seus Planos Diretores, pois a maioria não dispõe de uma estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais. Acrescente-se o fato da debilidade ou mesmo inexistência de conselhos de participação e de controle social representativos dos interesses coletivos a serem incorporados nas discussões do planejamento urbano local.

A redução da capacidade fiscal dos municípios conjugada ao aumento de suas responsabilidades no contexto da descentralização das políticas sociais, gerou a necessidade da estruturação do movimento voltado para a organização da defesa de seus interesses, culminando com a primeira “Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios”, realizada em 19 de maio 1998, sob iniciativa da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), fundada em 8 de fevereiro de 1980.

Em paralelo, ainda a partir da década de 1980, porém sob um contexto diverso e por vezes antagônico ao prevalecente entre o período Vargas e o final do período militar, a formulação e execução das políticas assumem caráter mais democrático, descentralizado e participativo, dinamizando o processo da sua mudança, especialmente em função da participação plural e aberta e pela capitalização do conhecimento técnico dos *stakeholders* sobre os problemas e processos a elas inerentes.

O capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183, definiu o Plano Diretor como um instrumento de planejamento, obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes ou que integrem aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, bem como a função social da cidade e da propriedade urbana como forma de

garantir o acesso à terra urbanizada e o direito à moradia, à infraestrutura, ao lazer e ao saneamento básico¹⁷⁸.

Com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, o Plano Diretor Municipal foi regulamentado como um dos instrumentos de política urbana, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais e da propriedade imobiliária e fundiária urbana. No artigo 40, parágrafo 4º, o Estatuto da Cidade instituiu o processo participativo na elaboração e implementação do Plano Diretor, a ser realizado por meio de audiências públicas, debates, publicidade dos documentos e informações produzidas, e o acesso destes, tornando-se um instrumento básico da política e desenvolvimento urbano¹⁷⁹. (BRASIL, 2001).

Ao tratar do ordenamento espacial da cidade o Plano Diretor legisla indistintamente sobre as questões de natureza pública (política social de habitação) e de natureza privada (habitação de interesse do mercado). Os instrumentos do Estatuto da Cidade devem ter sua aplicação prevista no Plano Diretor, sendo definidos os conceitos, procedimentos de aplicação e a demarcação no território. Alguns deles, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir só podem ser aplicados se houver previsão expressa no Plano Diretor.

Segundo Feldman (2005), o histórico do conjunto de normas de ocupação urbana no Brasil, se vincula em sua maioria aos planos diretores, especialmente a partir da década de 1960. Tais instrumentos, possuíam escopo excessivamente genérico, compostos por diretrizes e objetivos gerais que, na prática, faziam muito pouco para orientar as ações do Poder Público¹⁸⁰. A falta de consistência nos planos diretores e da disposição em segui-los, fazem com que a visão tradicional de plano diretor seja fortemente associada à de zoneamento, o qual abrange todo o território da cidade e o divide em zonas é até hoje o principal instrumento de planejamento na maioria das cidades.

Os planos diretores tradicionais classificavam o solo urbano segundo usos e padrões de ocupação, eram elaborados de forma tecnocrática, com a imposição de normas predominantemente aos agentes privados, como restrições ao uso do solo e formas de

¹⁷⁸ Os artigos foram regulamentados em 2001, com a promulgação da lei do Estatuto da Cidade.

¹⁷⁹ A criação de Conselhos Deliberativos Gestores das cidades é referida no art. 45, da Lei no 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

¹⁸⁰ Segundo a ABNT (1991) a definição de Plano diretor é: instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados. (ABNT, 1991).

crescimento urbano através do zoneamento, de alta complexidade em que a prioridade era estabelecer padrões de qualidade para seu funcionamento. Ademais, não reconheciam as dimensões dos conflitos espaciais, sociais e econômicos; não reconheciam a desigualdade das condições de renda e seus reflexos na formação do tecido urbano e do mercado imobiliário, assim formulando um projeto ideal de cidade a ser concretizado num horizonte de tempo incerto. Em suma, por ignorarem a cidade “ilegal”, acabavam acentuando a separação entre esta e a cidade “legal”¹⁸¹.

Embora ainda observadas em algumas cidades, as práticas de planejamento de tradição tecnocrática, sem nenhum diálogo com a cidade, aplicadas à elaboração de planos diretores tendem a sucumbir frente à exigência imposta pelo Estatuto da Cidade. O conceito de “plano diretor participativo” deu início a um grande processo de mobilização junto aos movimentos populares e passou a qualificar discussões e pressões sobre os Executivos municipais¹⁸². Por meio de pressões, manifestos e também demandas ao Ministério Público e ao Judiciário, a articulação entre os movimentos fez por redundar na participação dos cidadãos nas audiências públicas e em outras etapas de construção da política.

O instrumento do Plano Diretor passa a representar a referência em torno da qual os diversos grupos que possuem interesses derivados da política urbana, de forma genérica, e da política habitacional local, de forma específica, pactuam seus acordos e alianças no sentido de ratificar e retificar as regras nele escritas, enquanto procuram tentativamente normatizar as práticas não escritas e novos interesses, mediante a atualização do plano. Ademais, o Plano Diretor deve estar articulado com os orçamentos municipais e com os investimentos públicos, devendo ser definidas diretrizes a serem seguidas nos planos plurianuais, nos orçamentos anuais e nos demais programas, planos e projetos setoriais municipais, tais como os relativos à habitação, ao saneamento e ao transporte e mobilidade urbana. Ou seja, o aprendizado decorrente da experimentação no nível local alimenta a reformulação da política no nível federal.

Conforme ilustram as Tabelas III.1 e III.2, depreende-se que os municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes representam cerca de 30% do total e que cerca de 85% destes municípios possuem Planos Diretores. Registre-se, ainda, o percentual de cerca 30% dos

¹⁸¹ O Plano Diretor integra o sistema de planejamento governamental e suas ações planejadas devem informar, quando cabível, a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual

¹⁸² A edição da Resolução 25 do Conselho das Cidades, em março de 2005, deu melhor definição sobre o processo participativo, com orientações para a sua efetivação.

municípios com população inferior a 20.000 habitantes. O que importa ressaltar, entretanto, é que o processo de elaboração e aprovação do instrumento do Plano Diretor deve atender aos princípios democráticos de participação na elaboração e aprovação, levando-se em conta as características sociopolíticas e econômicas específicas de cada cidade. Tendo em vista o relativamente curto espaço de tempo da compulsoriedade da sua aplicação (menos de três legislaturas), a expectativa dos resultados práticos da sua finalidade precípua e genérica de “melhoria das cidades” deve, pelo menos durante o período de maturação da sua experiência, ser substituída pela avaliação do exercício da prática política e do fortalecimento das instituições locais e suas iterações com a política urbana e habitacional no nível federal deles resultantes.

Tabela III.1

Brasil - 2010

Número de municípios por classes de tamanho da população

Classe de Tamanho da População	Número de Municípios	%	
		simples	acumulado
Até 5 000	1.301	23,4	23,4
De 5 001 a 10 000	1.212	21,8	45,2
De 10 001 a 20 000	1.401	25,2	70,3
De 20 001 a 50 000	1.043	18,7	89,1
De 50 001 a 100 000	325	5,8	94,9
De 100 001 a 500 000	245	4,4	99,3
Mais de 500 000	38	0,7	100,0
Total Brasil	5.565	100,0	

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Tabela III.2

Percentual de Municípios com Plano Diretor em Relação ao Total de Municípios

Classe de Tamanho da População	Percentual de Municípios com Plano Diretor - Brasil e Regiões					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Até 5 000	30,4	30,0	18,8	13,9	54,0	23,0
De 5 001 a 10 000	31,7	25,9	16,7	21,7	70,4	22,9
De 10 001 a 20 000	34,6	34,5	20,1	30,4	81,6	26,9
De 20 001 a 50 000	84,6	83,8	75,2	91,7	97,5	87,0
De 50 001 a 100 000	97,1	97,6	92,4	100,0	100,0	100,0
De 100 001 a 500 000	99,6	100,0	100,0	99,2	100,0	100,0
Mais de 500 000	97,4	100,0	100,0	94,1	100,0	100,0
Total	50,0	54,0	40,4	45,5	73,0	40,7

Elaboração a partir de IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

III.2.11.2. Os Movimentos Locais e o Plano Diretor

A nova Constituição abriu as vias de comunicação entre os espaços institucionais que permitiram a continuidade da participação popular democrática. A instituição de conselhos e conferências de políticas públicas vem pavimentando essas vias ao longo do tempo, propiciando a construção do crescente controle social sobre a elaboração e a gestão das políticas públicas. Como rebatimento das Conferência Nacionais do ConCidades, nos Planos Diretores são incorporadas as moções derivadas das Conferências Municipais da Cidade (ou sobre assuntos de interesse urbano) como instâncias de participação e gestão democrática. A rede dos agentes que, em âmbito nacional, efetua trocas de experiências locais, produz efeitos na política pública federal, com as necessárias adaptações no nível local.

Tais avanços certamente sofrem reveses na arena de discussão federal, pois grupos que vêm ameaçados seus interesses já consolidados na política pública procuram frear a continuidade da agenda de reformas que preconizam a crescente participação dos demais *stakeholders*. Dentre esses grupos incluem-se os que mantêm posições mais liberais desde as reformas da década de 1990, cujas reivindicações incluíram, dentre outras medidas, a busca de ajustes fiscais a serem obtidos por meio da redução do papel do Estado¹⁸³.

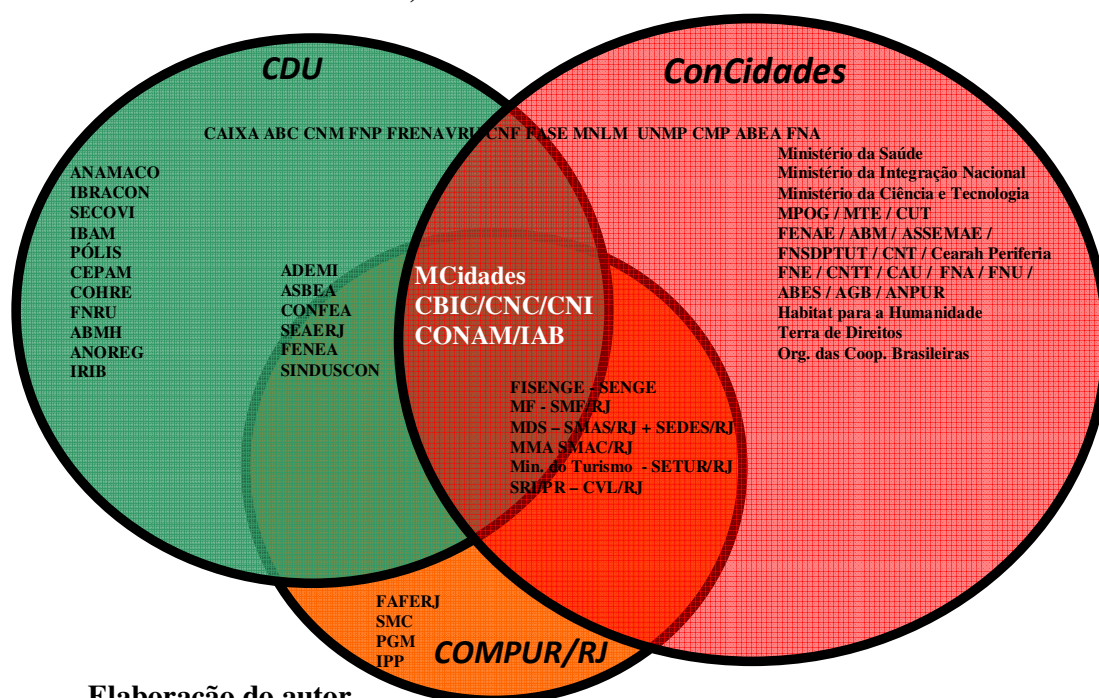
O aprendizado decorrente da experimentação no nível local, além de propiciar a reformulação das normas, rotinas, procedimentos, crenças e comportamento dos atores, contribui para alimentar a reformulação da macropolítica nos fóruns de âmbito federal (CDU e ConCidades).. Esta é uma característica comum às mudanças que ocorrem nas políticas públicas sujeitas à maior descentralização na sua implementação e que, por essa razão, demandam a criação ou adaptação de estruturas de governança para satisfazer novas formas de execução, que incluem a sua auto gestão e a co-gestão e que garantem a sua continuidade.

Tal quadro de relações entre os agentes espelha a observação de Pierson (2006, pg. 115), mencionada em I.1.2. , de que a influência das políticas públicas sobre os atores sociais é tal que altera o modo de seu engajamento na Política – isto é, a política pública influencia a Política. A acumulação e disseminação do conhecimento técnico, do exercício de voz e da reestruturação contínua das coalizões inevitavelmente produz efeitos na política pública da habitação.

¹⁸³ A expressão da corrente liberal de âmbito geral ganha evidência no nível local, como pode ser constatado no debate travado durante a realização do Seminário sobre a atualização do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro.

A participação concomitante de grupos de *stakeholders* da política habitacional em três importantes fóruns está ilustrada na Figura III.4¹⁸⁴. onde fica explícito o arranjo participativo que enseja a transmissão da realimentação da política pública do local para o federal. O IAB, a CONAM – por meio das Federações das Associações de Moradores dos Municípios, a CNC – por meio da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC e das Associação Comerciais nos Municípios- , a CNI por meio das Federações das Indústrias dos Estados, o MCidades - por meio das diversas Secretarias Municipais de Transportes, de Urbanismo e de Habitação, possuem assento nas três arenas apresentadas: a CDU e o ConCidades (já apresentados); e o COMPUR/RJ¹⁸⁵. Outros vinte e um órgãos e entidades possuem assento em dois desses três fóruns. A figura III.4. apresenta também as representações dos órgãos e entidades em dois fóruns e em um fórum apenas.

Figura III.4.
Representações Cruzadas dos Órgãos e Entidades nos fóruns
CDU, ConCidades e COMPUR/RJ



Elaboração do autor

¹⁸⁴ Ver Quadros III.3 a III no ANEXO 3 com o detalhamento das representações no conjunto dos fóruns CDU, ConCidades e COMPUR/RJ

¹⁸⁵ O Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR (existente em diversos municípios brasileiros, como Rio de Janeiro, Niterói e Belo Horizonte) é órgão de caráter participativo e consultivo do Poder Público Municipal. O da Cidade do Rio de Janeiro, conforme disposto na Lei Orgânica Municipal - LOM e na Lei do Plano Diretor, foi criado pela Lei nº 3.957 de 29 de março de 2005, possuindo composição paritária de representantes da sociedade civil organizada e órgãos públicos municipais, que opinam sobre a implementação do Plano Diretor da Cidade e sobre propostas para sua alteração ou revisão e sobre temas especificados no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor (ver composição no Anexo 3).

A próxima seção apresenta a sistematização dos resultados da pesquisa nacional sobre Planos Diretores Participativos (Santos Júnior e Montandon, 2011)¹⁸⁶, complementada e ilustrada com os depoimentos e diálogos dos participantes no Seminário sobre a revisão do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, realizado em 2005.

Os relatos deixam patente o embate que ocorre na arena local, na qual representantes do poder público, dos empresários, de movimentos de luta pela moradia e de técnicos ligados às questões da habitação e do desenvolvimento urbano externam seus interesses no espaço Legislativo, responsável pela formalização das regras escritas que direcionam a ocupação e o uso do solo da cidade.

Dessa forma compõe-se o quadro geral do processo de atualização da política habitacional (de nível macro), identificando-se os agentes que pertencem de forma conjunta aos quadros de representação local e federal da política, a exemplo das citações de um dos participantes.

“À época da campanha eleitoral [2002], nós propusemos aos candidatos a presidente que nós precisaríamos de um interlocutor qualificado na esfera federal. No Governo Fernando Henrique, não tínhamos isso. Tínhamos uma secretaria que não resolvia nada (sic) [A SEPURB – Secretaria de Política Urbana da Presidência da República]¹⁸⁷. Então, propusemos, para tratar das questões de habitação e saneamento, o que seria um Ministério de Desenvolvimento Urbano. Pois bem, houve a eleição. Veio o Ministério das Cidades. Só que o Ministério das Cidades, apesar de no início ter feito uma iniciativa notável, que foi a Conferência das Cidades em todos os locais para ouvir a opinião de todos, não andou muito. Ele ficou no foco da regularização fundiária, dos mutirões, dos subsídios, que são pontos importantíssimos, mas que não são pontos principais que resolvem a situação. O Brasil é um país muito grande. Tem uma quantidade enorme de áreas. Vazios urbanos em todo o canto. Então, nós temos que focar é na produção formal de novas moradias.....
.....Então, nós, da construção civil, passamos a frequentar o Ministério das Cidades. Eu, particularmente, fui um dos conselheiros nesses primeiros dois anos do Conselho da Cidade, junto com o companheiro Eliomar Coelho [à época vereador; eleito deputado estadual com mandato a partir de 2015], mas não conseguimos colocar no organograma no Ministério das Cidades uma Diretoria de Habitação e Saneamento que tratasse de regulamentar os programas habitacionais e os recursos onerosos do FGTS, da caderneta e os recursos públicos do Orçamento Geral da União” (**Roberto Kauffmann, Presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil/RJ - Seminário, 2005**).

O depoimento acima denota a manutenção de duas crenças do período do planejamento centralizado: a primeira, de que, embora parcial, a construção de moradias, é uma solução para o problema e a segunda, de que as relações do tipo anéis burocráticos ainda são consideradas como eficientes para o desenvolvimento da política habitacional.

¹⁸⁶ As pesquisas tiveram como objetivo verificar se os planos diretores estavam efetivamente orientando as intervenções no campo da área de habitação da política urbana, quanto ao que havia sido planejado, a execução e as correções a partir das definições relacionadas ao sistema de planejamento e gestão, bem como a implementação desse sistema em termos de participação social efetiva na gestão democrática.

¹⁸⁷ Grifo do autor.

III.2.11.3. A Pesquisa dos Planos Diretores

A seguir apresenta-se a síntese dos resultados da pesquisa feita com base nos Relatórios de Avaliação dos Planos Diretores Participativos dos 27 estados e 526 municípios, realizada em 2008, sobre aspectos referentes às políticas municipais para a habitação de interesse social..

Os 526 municípios que tiveram seus planos analisados foram selecionados obedecendo-se a três critérios. Em primeiro lugar, o Plano Diretor deveria ter sido aprovado após a promulgação do Estatuto da Cidade. O segundo critério vinculava-se à distribuição populacional dos municípios, de forma a preservar a diversidade dos municípios em relação ao porte e à tipologia de municípios estabelecida no Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que os classifica de acordo com indicadores intra-municipais e características microrregionais. Pelo terceiro critério, os municípios deveriam ser escolhidos em oficinas realizadas nos estados, com a participação de pesquisadores e representantes das organizações sociais e das prefeituras municipais.

Como resultado, tem-se a distribuição apresentada na Tabela III.3:

Tabela III.3

Avaliação de Planos Diretores							
Distribuição de Municípios Pesquisados por Tamanho da População - 2008							
Municípios por população	até	de 20.000	de 50.000	de 100.000	acima de	MRJ e MSP	Total
	20.000	a 50.000	a 100.000	a 500.000	500.000		
Qt.	23	226	120	130	25	2	526
%	4%	43%	23%	25%	5%	<1%	100%

Fonte: Santos Júnior et al. (2011:22)

A distribuição estadual dos Planos Diretores Municipais analisados é apresentada na Tabela III.4

Tabela III.4
Avaliação de Planos Diretores
Distribuição de Municípios Pesquisados por Unidades da Federação – Brasil, 2008

UF	Municípios Pesquisados	Total de Municípios	UF	Municípios Pesquisados	Total de Municípios
Acre	1	22	Paraíba	7	223
Alagoas	11	102	Paraná	33	399
Amapá	1	16	Pernambuco	36	185
Amazonas	8	62	Piauí	4	224
Bahia	47	417	Rio de Janeiro	28	92
Ceará	25	184	Rio Grande do Norte	6	167
Distrito Federal*	5	1	Rio Grande do Sul	42	496
Espírito Santo	14	78	Rondônia	4	52
Goiás	14	246	Roraima	1	15
Maranhão	24	217	Santa Catarina	24	293
Mato Grosso	8	141	São Paulo	92	645
Mato Grosso do Sul	5	78	Sergipe	5	75
Minas Gerais	54	853	Tocantins	4	139
Pará	23	143	Total Brasil	526	5 565

Fonte: Santos Jr et al (2011:22)

*Municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno (RIDE):

Distrito Federal: Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa (GO) e Buritis, Cabeceira Grande e Unai (MG)

A pesquisa reconhece a existência de diferenças historicamente observadas no Brasil com relação ao processo de ocupação econômica do território, particularmente entre os estados localizados no litoral e no interior, cuja ocupação esteve associada às políticas de integração nacional¹⁸⁸; pela variação na dinâmica de ocupação do solo urbano¹⁸⁹, e pelas desigualdades socioeconômicos intra e interestaduais (CARDOSO e BLEY da SILVEIRA, 2011:104).

A questão habitacional assume contornos nacionais, encontrando-se claras referências e preocupações nos 27 relatórios estaduais. Em linhas gerais, é possível constatar que muitos Planos Diretores introduzem a política de habitação, ou pelo menos contêm definições a respeito, muito embora sejam frequentes as referências a municípios que não tratam da questão habitacional, incorporando este assunto à discussão dos planos de habitação locais.

¹⁸⁸ Os estados de Mato Grosso e do Pará, tiveram várias cidades implantadas a partir da década de 1970 por projetos de colonização públicos ou privados às margens de grandes rodovias, ou pela realização de grandes projetos, como hidroelétricas, mineração etc.

¹⁸⁹ Municípios do estado de São Paulo, em Palmas, no Tocantins, ou na conurbação das cidades de Cuiabá com Várzea Grande e Tangará da Serra, Mato Grosso, a ocupação é dispersa, gerando grandes vazios urbanos. Em contraposição, existem zonas densamente ocupadas, onde restam pouquíssimas áreas vazias, com a degradação do tecido e concentração de imóveis obsoletos.

Por conseguinte, as discussões relativas aos subsistemas da política também apresentam ênfase diferenciada. Dentre os subsistemas, objeto das discussões dos Planos Diretores Participativos, figuram a Gestão Plural e Participativa, a Inclusão de Instrumentos do Estatuto da Cidade, o Zoneamento Inclusivo e Sustentável, a Regularização Fundiária, a Inclusão de Grupos Focalizados, a Inclusão de Áreas de Risco, a Proteção do Patrimônio Cultural, a Questão Ambiental, a Mobilidade Urbana, a Articulação Intermunicipal, a adoção de Metodologia Aplicada à Leitura da Realidade Específica de cada Local, a Inclusão de Políticas Setoriais no Plano Diretor e Instrumentos de Mobilização, Capacitação e Participação na Elaboração do Plano Diretor (MONTEIRO DOS SANTOS, 2011).

É relevante notar que estes subsistemas têm como característica ampla o foco transversal sobre a questão urbana de maneira abrangente, em detrimento da adoção de óticas de cunho parcial. Entretanto, como nesta tese prevalece o interesse sobre a menção do tema da moradia, a ênfase recaiu, dentre os apontados na pesquisa sobre os subsistemas Gestão Plural e Participativa; Inclusão de Instrumentos do Estatuto da Cidade; Zoneamento Inclusivo e Sustentável; Regularização Fundiária; Inclusão de Grupos Focalizados; Inclusão de Áreas de Risco; Metodologia Aplicada à Leitura da Realidade Específica de cada Local e Instrumentos de Mobilização, Capacitação e Participação na Elaboração do Plano Diretor¹⁹⁰.

III.2.11.4. Principais Resultados da Pesquisa dos Planos Diretores (Relacionados à Política Habitacional)

De maneira geral, a principal conclusão da Pesquisa indica que os Planos Diretores constituem um conjunto de intenções, diretrizes e objetivos orientado pelos princípios do Estatuto da Cidade, mas que ainda não incorporam, em sua totalidade, os elementos necessários à efetiva promoção do acesso à moradia e à terra urbanizada. Embora programas específicos para a moradia popular estejam previstos na esfera das diretrizes gerais de política urbana, somente 160 planos municipais, dentre os 526 analisados,

¹⁹⁰ Razões de ênfase na questão habitacional, tornam secundários, porém importantes, os subsistemas relativos ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, etc. por pertinência com relação às questões urbanas.

contemplam ações voltadas para a urbanização de favelas, regularização de loteamentos e outras ações associadas à moradia popular¹⁹¹.

Dentre os 27 relatórios estaduais analisados, 23 indicam a previsão ou instituição de fundos voltados para a habitação, cujas fontes de recursos são definidas nos orçamentos municipais, correspondendo a recursos próprios e repasses de recursos estaduais e federais, vinculados ou não a convênios específicos

O controle social exercido por meio de conselhos, orientados para a política de habitação, para o desenvolvimento urbano em geral e para a gestão dos fundos, aparece nos Planos Diretores de duzentos e sessenta municípios (CARDOSO e BLEY DA SILVEIRA, 2011:120).

A política habitacional passa a ser discutida no contexto da política urbana, o que gera espaços de conflito entre empresários dos subsetores da construção residencial e de infraestrutura, imobiliário, financeiro e os movimentos ligados aos subsistemas da política habitacional (MONTEIRO DOS SANTOS, 2011:227)

Alguns relatórios fazem menção à vinculação de instrumentos do Estatuto da Cidade, como a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, o Direito de Superfície e o Direito de Preempção, às políticas de regularização fundiária sugeridas nos Planos Diretores. Outros revelam a criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em áreas vazias e a definição de mecanismos para a constituição de reserva fundiária.

Além dos Conselhos de Política Urbana, a maioria dos Planos incorporou outros mecanismos de participação, como as audiências públicas obrigatórias, as conferências e os mecanismos de democratização do orçamento.

Dentre as variáveis que norteiam o sentido geral dos Planos, a temática do acesso à moradia não é a tônica, ressalvados os avanços ainda assim obtidos e os eventuais exemplos de relevo orientados para esse objetivo (CARDOSO e BLEY DA SILVEIRA, 2011:112).

¹⁹¹ Amazonas, Piauí, Pará, Mato Grosso, Goiás, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Tocantins, são os estados mais fortemente relacionados às seguintes ações: provisão habitacional de interesse social, inclusive para população residente em áreas de risco; regularização urbanística e fundiária em parcelamentos urbanos e rurais; e criação de bancos de terra e reserva fundiária nos processos de parcelamentos do solo.

A difusão de mecanismos de participação, na maioria das vezes, fica restrita à instituição de conselhos de políticas públicas e a realização de conferências setoriais com diferentes intervalos, conforme a política em foco, correspondendo ao grau de institucionalização de determinada política em âmbito nacional.

A execução descentralizada da política habitacional tornou necessária a introdução de arranjos locais de integração horizontal, dada a participação mais efetiva de *stakeholders* tais como a Caixa Econômica Federal e outros agentes públicos (Secretarias Municipais de Ação Social, de Urbanismo, de Fazenda, etc.), além das construtoras e de grupos locais¹⁹².

A introdução das instâncias de participação, de controle e de relações com a CDU e o ConCidades, por um lado aumentam a complexidade nos processos de formulação e implementação da política pública, enquanto que, por outro, exercem importante papel na promoção de inovações. Em linha com os resultados apresentados por Pires e Gomide (2014), a promoção de políticas em contexto democrático requer, além das capacidades técnico-administrativas de gestão, capacidades políticas adequadas, no sentido de incluir atores e processar os conflitos de interesses decorrentes, a fim de que a organização – a Caixa Econômica, por exemplo – possa cumprir a contento com as suas obrigações.

O depoimento do representante da Caixa no Seminário ressalta o compromisso da observância pela organização das normas estabelecidas pelo Plano, um dos indicadores do planejamento de suas ações de financiamento em bases territoriais do espaço local:

O Plano Diretor tem uma ligação estreita com toda nossa atuação [da Caixa] porque para que a gente possa desenvolver os programas, por exemplo, habitacionais, programas de saneamento, nós precisamos muito de ter diretrizes claras para que a gente possa planejar também a nossa atuação e gerar, com isso, uma contribuição não só no campo da habitação e da infraestrutura, como também do emprego e renda.

.....quando se fala em ordem urbana. Na medida em que a gente consiga operar bem os financiamentos, isso é fundamental para que a gente tenha uma cidade mais organizada, mais planejada. Os financiamentos fluem com maior tranquilidade, os empreendedores podem empreender. E acaba gerando um efeito sinérgico de empregos, de melhoria da renda. E num médio prazo, acaba gerando ainda uma outra contribuição importante. O preço médio dos empreendimentos, dos imóveis, acaba também reduzindo. Quanto mais habitações regulares se tenha no país, relativamente, o preço tende a cair. (**José Domingos Vargas, Superintendente Institucional da Caixa Econômica Federal, no Rio de Janeiro. Seminário, 2005**).

Acrescente-se os argumentos apontados por Diniz (2000:21) e Aragão (1997) de que a ausência de interlocutores reconhecidos pelo conjunto das classes empresariais e

¹⁹² Ver relação de representantes presentes no Seminário de Audiência Pública da Comissão Especial de atualização do plano diretor decenal da cidade do Rio de Janeiro no ANEXO

trabalhadoras como seus porta-vozes legítimos criaria expectativas negativas quanto à probabilidade de serem acatados os pactos eventualmente articulados pelas lideranças.

Com relação aos sistemas de gestão e participação democrática nos planos diretores municipais sobressai a incidência da deliberação sobre aspectos específicos da política urbana, como a definição de normas para aplicação da legislação urbanística; sobre aspectos da política territorial e de uso e ocupação do solo urbano (antes de serem encaminhadas à Câmara); a aprovação ou não da aplicação de instrumentos de política urbana (como a outorga onerosa); ou ainda a deliberação sobre plano de urbanização e regularização fundiária em ZEIS (MONTEIRO DOS SANTOS, 2011).

Sobre estas questões merece destaque a seguinte intervenção de um dos participantes do seminário

“...é preciso perceber que a gente precisa fazer a legislação com a cidade informal, efetiva, onde os aspectos, os controles, têm nuances e sofisticções importantes. É preciso incorporar e avançar na questão da cidade informal ou da parte da cidade que é informal, sem dúvida, mas também é importante a gente pensar na cidade que se reconstrói a cada dia, a cada instante, e onde são aportados recursos, sejam municipais, estaduais ou federais, de reestruturação da cidade, de reestruturação daquele espaço, em busca de uma nova qualificação para exercer uma nova função. Isso é importante incorporar no Plano Diretor”.

Vicente Loureiro, ex-Secretário de Urbanismo de Nova Iguaçu e atual Secretário de Planejamento Urbano de Barra Mansa (Seminário, 2005)

No caso da política urbana e das políticas de habitação, de uso e ocupação do solo, de saneamento ambiental e de transporte e mobilidade, observa-se a predominância de Conselhos de caráter consultivo ou de natureza híbrida (consultivo e deliberativo), que na maioria das vezes garantem algumas atribuições deliberativas específicas e não permitem que a sociedade debata e delibere sobre planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Ou seja, a participação da sociedade tem apenas caráter opinativo na maioria dos Planos Diretores avaliados nos estados (MONTEIRO DOS SANTOS, 2011).

De fato, o artigo 40, parágrafo 4º do Estatuto da Cidade institui o processo participativo na elaboração e implementação do Plano Diretor. Mas para que haja a participação efetiva da população em todas as etapas, deve haver a garantia do Poder Público municipal pela constituição de conselhos com ampla participação dos diversos segmentos da sociedade, de fóruns de acompanhamento, controle e deliberação, da realização de audiências públicas, e

ainda, conferindo transparência nas informações¹⁹³. Com relação à participação efetiva da população, transcreve-se o seguinte relato:

Já está começando a aparecer nos jornais notícia sobre o plano – numa cidade do tamanho do Rio é impossível pensar-se num plano com participação da população se os meios de comunicação não estiverem envolvidos. Esse foi o nosso grande problema no plano em vigor, e temos que pensar como fazer com que a população participe, reuniões são importantes, mas não são o bastante. Então, aproveito, até, para pedir aos Srs. Vereadores que orientem suas assessorias nesse sentido, pois a cidade é muito grande, e precisamos dos meios de comunicação como aliados. (**Márcia Bezerra, Gerente de Regularização Fundiária da Secretaria Municipal de Habitação da Cidade do Rio de Janeiro. Seminário, 2005**).

III.2.11.5. O Canal de Transmissão do Nível Meso para o Macro da Política Habitacional

De acordo com a pesquisa sobre Planos Diretores, um aspecto comum ao processo de elaboração dos Planos é a manutenção da cisão entre uma visão técnica da cidade e uma visão comunitária e popular. Em alguns estudos de caso, certos temas foram tratados bastante superficialmente ou não foram tratados. Os parâmetros utilizados no zoneamento da cidade e a definição dos parâmetros relativos a classificação de terreno não utilizado ou subutilizado não foram objeto de debate nos espaços de participação criados para a elaboração do Plano no município fluminense de Duque de Caxias. De maneira semelhante, outro aspecto comum se relaciona à linguagem técnica utilizada nas discussões dos Planos Diretores, o que inibe a livre participação de grupos sem formação em determinadas áreas-fim - planejamento urbanístico e projeto habitacional - e principalmente na área jurídica, tendo em vista o tema da regulação. Um processo de participação requer a utilização de linguagem e mecanismos que a favoreçam. Nesse sentido, ao mesmo tempo que lutam para traduzir os planos para uma linguagem mais acessível, enfatizando os aspectos centrais, as lideranças populares esforçam-se para se apropriar de conceitos mais técnicos, sem, no entanto perder, a sua perspectiva política¹⁹⁴.

“Às vezes queremos também discutir muito a tecnicidade, e vou citar um exemplo grosseiro, mas queremos colocar no Plano Diretor a discussão de várias coisas e esquecemos que o fundamental é que deve ser profundamente discutido. Não há nenhum interesse na vida das pessoas quando um ente querido vai ser operado, no entanto, a gente não faz uma assembléia para ficar ali do lado do cirurgião e ficar corta para lá, corta pra

¹⁹³ Foi provado na CDU, em 6/8/2014, o Projeto de Lei 5663/2013 que enquadra em improbidade administrativa o prefeito que impedir ou deixar de garantir a participação de entidades da sociedade civil na gestão democrática da cidade. (<http://psol50.org.br/site/noticias/2916/pl-de-ivan-valente-garante-participacao-da-sociedade-na-gestao-democratica-das-cidades?p=21>)

¹⁹⁴ Sabatier e Weible (2007, p. 203) se referem à importância dos *stakeholders* disporem dentre seus representantes de pessoas ou grupos com acesso a informações técnicas e especialidade sobre as questões da política

cá, corta para acolá. Então, eu acho que se a gente tem essa atitude, de respeito, de delegação de competência, devemos ter, também, com o urbanismo, mas têm algumas outras que não, que são questões de fundo, interessa a toda a comunidade, a gente deve, então, aí sim, democratizar em profundidade, porque democratizado coisas que são áridas, difícil, realmente, de compreensão, e não aquilo que é essencial.

Vicente Loureiro, ex-Secretário de Urbanismo de Nova Iguaçu e atual Secretário de Planejamento Urbano de Barra Mansa (Seminário, 2005)

Outro ponto de conflito se verifica quando da definição de grandes projetos urbanos, ampliação de vias, operações urbanas, projetos de revitalização em áreas onde se encontram assentamentos populares ou próximos a eles. A lógica da exclusão se demonstra aí mais perversa, onde o poder público admite a ocupação, com sua omissão ou conivência, enquanto não há interesses do capital imobiliário sendo a área considerada degradada.

“Todos nós acompanhamos a discussão sobre a paternidade e a maternidade do Favela-Bairro, e, na verdade, o Favela-Bairro foi uma criação de moradores desta cidade [Rio de Janeiro]. Foi expressada, primeiramente, essa vontade na Lei Orgânica e, depois, no Plano Diretor. Na Lei Orgânica, quando impede a remoção de favelas, e no Plano Diretor quando define o Programa de Urbanização e Regularização. A origem do Favela-Bairro, não posso deixar de citar, é um mutirão remunerado da Secretaria de Desenvolvimento Social”.
Márcia Bezerra, Gerente de Regularização Fundiária da Secretaria Municipal de Habitação da Cidade do Rio de Janeiro (Seminário, 2005).

Ao se introduzir alguma melhoria local, a população de baixa renda é expulsa em decorrência de ações de reintegração de posse, com medidas administrativas, ou de forma tácita, com o encarecimento dos aluguéis. Embora ainda ocorram inúmeros casos de recuperação judicial de imóveis e terrenos urbanos pelos proprietários, cresce o número de casos, em que se conquistou a permanência da população no local. Nesses casos, a mobilização e a organização da comunidade foram fundamentais para que os instrumentos jurídicos fossem efetivamente aplicados.

Pode-se constatar, ainda, a participação dos movimentos em temas que, à primeira vista, não interferem diretamente na luta específica por moradia, mas à cidade como um todo ou a alguma parte da cidade em especial. É o caso da luta contra a verticalização da orla de cidades litorâneas, ponto de conflito entre a especulação imobiliária consorciada às grandes construtoras e os movimentos sociais urbanos. Esses interesses voltam a se enfrentar em toda a definição de zoneamento, potencial construtivo e gabarito, onde muitas vezes, os movimentos populares também assumem como pauta a democratização da cidade (BARROS, CARVALHO E MONTANDON, 2001)

“Eu fico verdadeiramente indignado quando a Secretaria Municipal de Transportes lança um plano de fazer um túnel com anel viário para a Barra da Tijuca, aí vem o pessoal do estado e lança uma linha nova do Metrô, passando pelo Jardim Botânico, passando por Botafogo, sem que nada disso tenha sido previsto no Plano Diretor feito pelo Executivo e enviado para esta Casa para que sofra essas correções e tenha que ser cumprido.

[mas...]

a Márcia¹⁹⁵ que me perdoe, ela participou do plano, pensou-se a cidade em micro-zoneamento, em vez de pensar a cidade como um macro-zoneamento. Para mim o Plano Diretor é um plano indutor do crescimento e direcionamento da cidade. **José Conde Caldas - empresário carioca do mercado imobiliário de alta renda. (Seminário, 2005).**

O conhecimento instrumental inserido no jogo da discussão dos subsistemas da política altera as crenças em relação aos problemas a serem resolvidos e às conquistas a serem alcançadas. O conhecimento de caráter político e social que resulta na mudança de paradigma requer não só a deslegitimação do paradigma anteriormente vigente mas também a presença de um novo paradigma politicamente viável. Conforme os diálogos a seguir, contrapõem-se os paradigmas do direito de propriedade e do direito à moradia. As mudanças introduzidas na Constituição de 1988¹⁹⁶ estão a indicar a alteração de paradigma quando esta qualifica o direito de propriedade aliado à sua função social, enquanto que o atributo incorporado ao direito universal¹⁹⁷ à moradia é o da dignidade humana¹⁹⁸

“quero dar uma resposta ao nosso amigo que falou ali e dizer que quem especula com terrenos é o construtor informal, é o que compra uma área, espera a coisa acontecer para fazer um monte de loteamentos ou de casas de maneira informal. O construtor formal não consegue ficar com o terreno durante um certo período para esperar valorizar e construir. Não existe isso, meu amigo. Na realidade, a especulação imobiliária é causada pelo construtor informal, pelo loteador irregular, que existe em todos os locais do país. Então, como é que nós, com esse trabalho social admirável, com aquilo que nós proporcionamos, vamos ficar especulando? Nada disso, nós queremos é produzir e temos realmente vontade de que isso aconteça com a aprovação desta lei [do Plano Diretor]” **Roberto Kauffmann, Presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil/RJ (Seminário, 2005)**

¹⁹⁵ Márcia Bezerra, Gerente de Regularização Fundiária da Secretaria Municipal de Habitação da Cidade do Rio de Janeiro, presente ao Seminário

¹⁹⁶ No texto constitucional de 1988 a habitação não estava incluída no rol dos direitos fundamentais, conforme definidos no Art. 6; o que foi introduzido em 2000, ao ser aprovada a Emenda Constitucional nº 26. Essa alteração quanto à ênfase atendia aos requisitos do novo papel do Estado como agente voltado para o enfrentamento das questões sociais no contexto urbano (Santos e Duarte, 2010:7)

¹⁹⁷ A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo XXV estabelece que “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis”. Assim, o direito à moradia passou a ser incluído em vários tratados e documentos, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), referendado no Brasil, pelo Decreto 591, de 06/07/1992.

¹⁹⁸ O direito à propriedade é incluído no rol dos direitos e deveres individuais e coletivos do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, no inciso XXII. Em seguida, no inciso XXIII há referência à função social da propriedade, isto é, que a propriedade protegida como direito fundamental é aquela que satisfaz o requisito do cumprimento da sua função social. Já o direito à moradia é definido como direito social (Art. 6º).

“...especulação que existe no Rio de Janeiro, que destruiu a nossa cidade, destruiu o patrimônio cultural e expulsou, desde Pereira Passos, populações para as favelas, desde o final do século XIX. É engraçado como uns aqui não assumem a carapuça. São os grandes destruidores da população do Rio de Janeiro, da sua história. Excluem a população de morar nos centros urbanos.”

Carlos Alves, candidato a deputado estadual pelo PSTU e membro da Campanha contra a ALCA (Seminário, 2005)

“Mestres importantes como Hely Lopes Meirelles e José Afonso da Silva dizem que a posse é um fato e a propriedade é um direito. E é preciso, então, inverter essa equação. A partir do momento que a gente entender que a posse é que é o verdadeiro direito e a propriedade é preciso que seja provada...”, **Canagê Vilhena da Silva, Assessor da Presidência do CREA. (Seminário, 2005)**

“Lamento que pessoas que se dizem incentivadoras de invasão urbana venham discutir esse tema. Estamos tentando fazer – e a Câmara é um lugar de debates – efetivamente um Plano Diretor que seja direcionador da cidade e regularizador das coisas urbanas. Lamento também, o colega Canagê, em relação ao posicionamento de que a posse vale mais do que a propriedade legítima. Isso é um critério absolutamente... Acho que, para fazer isso, vamos ter de mudar de regime. Temos, dentro da ordem urbana, o direito de propriedade, evidentemente com a sua função social. Eu disse aqui claramente que este é um ponto de vista meu há 25 anos, pois represento o setor contra a especulação da engorda de terreno urbano, a favor do imposto progressivo”. **José Conde Caldas. (Seminário, 2005)**

“Com relação a essa questão de especulação imobiliária, volto a dizer que especulador imobiliário é o construtor informal. Nós, que trabalhamos, que temos empresas e que pagamos os nossos impostos, não temos nada a ver com o que ocorre na especulação. Existe uma quantidade enorme de terrenos disponíveis da União, e esperamos que brevemente possam se transformar em bairros. Com transporte de massa acoplado, seja a SuperVia, seja o Metrô, não vai existir lugar distante; vai existir local próximo, de onde você mora.” **Roberto Kauffmann, Presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil/RJ (Seminário, 2005)**

A não explicitação dos conflitos permite que aparentemente todos os segmentos sociais sejam beneficiados através da definição de diretrizes genéricas, mas que na prática estas não se materializem em instrumentos e mecanismos de intervenção para a promoção do direito a cidade.

“Não tenho dúvidas de que tanto o Executivo, com seus técnicos, como esta Casa, como a sociedade civil vão ser capazes de produzir um plano condizente com os interesses da cidade e com os preceitos constitucionais relativos ao cumprimento da função social da sociedade. O que nos preocupa é como garantir a sua implementação – parece-me que só ampliando a participação da população na sua elaboração e dando ênfase, no plano, a mecanismos que possibilitem o controle popular da implantação da política urbana.” **Márcia Bezerra, Gerente de Regularização Fundiária da Secretaria Municipal de Habitação da Cidade do Rio de Janeiro (Seminário, 2005).**

Pode haver, inclusive, o risco de excessiva burocratização da participação, como a realização de várias rodadas de discussão, no horário noturno, nos fins de semana, o que pode vir a desgastar a ideia da relevância da participação. Este quadro, que pode ser

julgado como aceitável, já que fortalece a democracia, implica a aceitação tácita da necessidade da participação ativa da sociedade, mas inclui o cumprimento do papel do Estado.

Jó Resende, então Vice-Prefeito do Rio de Janeiro, afirmava em 1986 que:

“Durante muitos anos em que estivemos presentes na luta comunitária de cada associação de moradores da FAMERJ ou da FAFERJ, percebemos uma coisa: a população queria resolver os seus problemas mais perto de suas casas sem precisar fazer aquela viagem enorme até o palácio do Governo que fica na rua São Clemente, na zona sul. No município, o poder é muito representado por esse palácio. Mesmo para se deslocar até o centro administrativo, na Presidente Vargas, as associações encontravam problemas. O povo deve ficar no seu lugar e o poder chegar mais perto do povo (Jornal Favelão, 1986:6)¹⁹⁹

O depoimento acima não tinha ideia da dimensão incorporada às atuais Conferências das Cidades, que compreendem etapas municipais, estaduais e de âmbito nacional e demandam uma grande estrutura de organização e de disseminação das informações no âmbito dos *stakeholders* da política urbana, elementos fundamentais de suporte, que apenas em parte garantem o envolvimento e o controle da sociedade. Esta função do governo federal corresponde ao que Penalva Santos (2011) conceitua de “coordenação federativa da União”, situação na qual o governo federal possui controle sobre a formulação da política de habitação observada, porém, a preservação da autonomia dos entes subsoberanos.

III.3. –Conclusão do Capítulo III

Este capítulo buscou discutir que “no plano institucional ocorre alteração na composição da estrutura das relações da burocracia estatal com os demais *stakeholders* e na forma de organização da política pública da habitação, com o reforço da pluralidade dos laços institucionais” (hipótese 1 da tese) e que “no plano organizacional o modelo descentralizado (“MCidades”) dá início ao processo formal de substituição do modelo (“BNH”), pois é mais adequado às condições de articulação entre os *stakeholders* e de ajuste às regras de rotinas e procedimentos incorporados à política, segundo as mudanças institucionais observadas a partir de meados dos anos 1980” (hipótese 2 da tese).

Os processos de participação social e de descentralização na formulação e execução das políticas públicas, a entrada de novos atores sociais e a disseminação da política de

¹⁹⁹ Ver ANEXO

regulação, com início em meados dos anos 1980, impuseram a necessidade de mudanças na estrutura de poder de decisão e de execução dessas políticas públicas, materializadas no surgimento de novas estrutura organizacionais e institucionais.

A participação dos movimentos sociais na cena política, ainda no período ditatorial, se constituiu no embrião das experiências democráticas de administração municipal e contou, ainda durante a gestão do BNH, com o apoio do financiamento de estudos e pesquisas pelo Depea para os programas de urbanização e regularização fundiária de favelas e de bairros periféricos, prevenção e recuperação de áreas de risco geotécnico, esgoto condominial, componentes pré-fabricados de argamassa armada para infraestrutura ou equipamentos coletivos, e novas técnicas de urbanização de córregos a céu aberto, dentre outros.

Com o fim da proibição da eleição direta dos prefeitos das capitais em 1985, essa dinâmica ganha novo impulso com prefeitos progressistas administrando as grandes cidades como Porto Alegre e São Paulo. A institucionalização do planejamento participativo em nível local representou o resultado deste período de lutas dos *stakeholders* interessados no acompanhamento e no controle de todo o processo das políticas públicas.

A continuidade do enfrentamento da questão da habitação se deu neste contexto de mudança, surgindo uma nova arquitetura adequando-se às novas estruturas de políticas urbanas. Esta arquitetura adota um modelo de funcionamento no qual a estrutura de governança, a coordenação e o controle, e os incentivos à cooperação entre os agentes públicos e privados sejam capazes de acomodar a mudança nas relações de poder no interior da política habitacional.

Destaca-se nesta tese que os marcos das mudanças são a extinção do BNH, a assunção pela CAIXA pela responsabilidade na execução da política habitacional, a criação do SFI, do Estatuto da Cidade, do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades. Em que pese a criação, ainda em 1985, da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, é a partir de 2003, com a instituição do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e a criação dos Conselhos setoriais, que passa a ocorrer a possibilidade de uma concertação entre os diversos setores da sociedade na proposição de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, ressaltando-se que a inclusão formal do incentivo à participação dos atores nos planos local e federal não garantem a existência de participação

Não obstante, foi ressaltado o caráter positivo da participação social sob o ponto de vista do aprendizado, das iterações entre os variados *stakeholders* das políticas e do papel do Estado na provisão de bens públicos institucionais, consubstanciada no incentivo à formação de arranjos entre os grupos que externam seus interesses nas coalizões de defesa dos subsistemas das políticas. Tal abordagem resgata o papel do Estado Desenvolvimentista na sua função de “criador de oportunidades” ou “*enabler*” para que os três atores (a sociedade, o mercado e o próprio Estado) promovam entre si os arranjos institucionais em que participam com pesos diferenciados, dependendo das circunstâncias e das competências específicas de cada um.

Este capítulo buscou explicitar ainda que o processo democrático de elaboração e implementação dos Planos Diretores de caráter participativo, mediante a realização de audiências públicas, de consultas públicas, de conferências e seminários, da instituição dos conselhos, fóruns e outras instâncias de participação social, e na sua projeção para o âmbito federal, contribui para mudanças nas relações entre os *stakeholders* e no caráter institucional da política urbana, em geral, e da política habitacional, de maneira específica.

O aprendizado decorrente da experimentação no nível local, além de propiciar a reformulação das normas, rotinas, procedimentos, crenças e comportamento dos atores, contribui para alimentar a reformulação da macropolítica nos fóruns de âmbito federal (CDU e ConCidades), pela via da participação concomitante de grupos de *stakeholders* da política habitacional nos Conselhos de âmbito federal (a CDU e o ConCidades) e nos Conselhos de Política Urbana Municipais

A influência das políticas públicas sobre os atores sociais é tal que altera o modo de seu engajamento na Política – isto é, a política pública influencia a Política. A acumulação e a disseminação do conhecimento técnico, do exercício de voz e da reestruturação contínua das coalizões inevitavelmente produz efeitos na política pública da habitação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta tese procurou-se, à luz da abordagem institucionalista, analisar as ações no campo da habitação e do desenvolvimento urbano evitando-se a busca de causas determinísticas. Optou-se por contribuir para redução do hiato do conhecimento perguntando “como” (em lugar de por que) se implementa a política. Dado o caráter formativo da tese, não se procurou definir o que seja “política habitacional”, mas delinear-se seus contornos e sua estrutura a partir da análise do comportamento de seus formuladores e implementadores, tomando as etapas do processo histórico de experimentação, de tentativa e erro, revelando a interveniência de certos atores específicos, tradicionalmente considerados meros figurantes em abordagens distintas da institucionalista. Foi analisado como se deu a reprodução da estrutura do planejamento governamental no desenho da política habitacional desde a criação do BNH, em 1964, até a introdução do Programa Minha Casa Minha Vida, contemplando-se ainda o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H) no contexto dos Sistemas Sociais de Inovação e Produção. A análise da política habitacional no Brasil sob o enfoque da Estrutura de Coalizão de Defesa, ressaltou o papel dos movimentos populares, do segmento financeiro, do setor industrial e comercial e dos fóruns de âmbito local, regional e federal, com destaque para o papel dos Planos Diretores Locais como alimentadores da mudança institucional da política habitacional no nível macro.

No contexto do instrumental analítico das correntes institucionalistas (histórica, da escolha racional e sociológica) utilizou-se, de forma integrada, três abordagens:

a. Variedades de Capitalismo (VoCs) com as adaptações necessárias ao contexto brasileiro (aneis burocráticos, tecnoburocracia estatal, etc.) para explicitar as mudanças de caráter macro do ponto de vista das instituições e não dos conceitos de eficiência macroeconômica das políticas.

b. Abordagem da Coalizão de Defesa, que analisou a interação de atores de uma variedade de instituições que comungam as mesmas crenças em relação à política pública – no contexto dos diversos subsistemas.

c. Sistemas Sociais de Inovação e Produção, que enfocou de maneira sistêmica os processos de inovação, ressaltando o papel da componente institucional na criação, transferência e aplicação de conhecimento e enfatizando os aspectos de regulação.

As abordagens acima mencionadas foram aplicadas: a) à exploração do continuum “faire-laissez-faire” via regulação do sistema financeiro e do PBPQ-H do setor da construção civil, b) ao estudo de coalizão de defesa dos subsistemas da política habitacional e c) ao processo de reformulação da política habitacional a partir das arenas de discussão dos planos diretores como espaço de ratificação e retificação das crenças, comportamentos e ações locais. As conclusões obtidas reforçam a importância da abordagem institucionalista como ferramenta para o estudo das variáveis e dos processos que afetam mantêm a política.

Foi ressaltado que nas economias de mercado coordenado os processos de tomada de decisão tendem a ser multilaterais e frequentemente mais orientados por consenso, diferentemente do que ocorre nas economias de mercado liberal, nas quais as tomadas de decisão tendem a ser unilaterais, dominadas tipicamente por administradores corporativos e com baixo nível de consenso (HALL e SOSKICE, 2001:24).

A mudança que ocorre na política habitacional é um fenômeno que surge no bojo do processo de redemocratização, o “*principia media*” ou as “forças configuradas de cada etapa histórica”, conforme conceitua Mannheim (1940:17, 178 apud HOUTEN, 1989:208). No Estado Democrático participativo, em que florescem as estruturas em rede de frágil hierarquia, os movimentos inovadores e restauradores que operam nos interstícios dos subsistemas da política requerem arranjos institucionais de coordenação e controle ágeis e cooperativos, dadas as especificidades de cada projeto e a heterogeneidade da capacidade e dos esforços locais.

Este quadro em que os laços entre os *stakeholders* se encontram debilitados oferece o surgimento de brechas para a experimentação, mantida uma tensão permanente entre formas alternativas e ortodoxas de proposições de mudança na política, pois a coordenação excessiva afeta negativamente a possibilidade de experimentação, criatividade e inovação.

Como exemplo dessas formas alternativas, foram analisadas as ações do PBQH, que demonstram os contornos de um desenho institucional baseado em participação e em arranjos de cunho tripartite na formulação da política.

O processo histórico apresentado apontou que as ações do Estado percorrem um continuum que vai de *faire* (ação estatal total) ao *laissez-faire* (ação total do mercado), transitando pelas ações de *faire-faire* (estabelecimento de diretrizes para o funcionamento do mercado) e de *faire-avec* (ação conjunta do estado com agentes privados)

A mudança observada no modelo institucional e organizacional da política, com a substituição do Banco Nacional da Habitação pelo Ministério das Cidades – ou por uma Secretaria Nacional de Habitação na estrutura desse Ministério – representou a adaptação aos modelos descentralizados de execução das políticas públicas, a exemplo das políticas de saúde e educação. Esta mudança vem impactando as relações tanto intra quanto entre os agentes públicos e privados no nível federal e no subnacional, especialmente no nível municipal.

Após a leitura desta tese, fica patente a dificuldade de se definir “o que fica dentro e o que fica fora do quadro de análise”. Entretanto, o esforço de síntese no emprego do quadro teórico torna-se limitado pela interface da política habitacional com as demais políticas. A seguir, são listados os principais tópicos referentes ao que foi minimamente revelado e ao que passamos a saber e que não sabíamos:

1. Do ponto de vista dos aspectos formais, o quadro de incertezas e as contradições em relação ao que seja “política habitacional”, prejudica o estabelecimento dos seus objetivos. À primeira vista, seus objetivos, tal como historicamente explicitados, ainda se associam à redução do déficit de moradias, debaixo de várias classificações e segmentações (público alvo, qualidade das habitações, ênfase nas metrópoles, subsídios à construção e à aquisição, dentre os principais). Sua formulação e implementação se dão sob a forma de programas que, em sua essência, representam a continuação e a repetição de medidas experimentadas anteriormente.

2. Entretanto, deve-se considerar que importantes mudanças institucionais frequentemente ocorrem de modo incremental, por meio de pequenos ajustes nas regras escritas e não escritas que podem gerar mudanças institucionais significativas, tal como colocado por Mahoney e Thelen (2010:4).

“.. institutional change often occurs precisely when problems of rule interpretation and enforcement open up space for actors to implement existing rules in new ways.”

Estas novas regras se referem, no caso desta tese, ao nível macro de formulação da política, sustentado pelos subsetores da construção civil, do capital financeiro e do capital imobiliário, combinado com as ações dos movimentos sociais, que operam nos subsistemas da política e que têm origem (as ações) nos processos de implementação da política no nível local. Como ilustração, foi utilizado o exemplo do processo de destilação (de baixo para cima e inverso ao da filtragem - de cima para baixo) que tem início na ebulição ou turbilhão, com o teste da implementação das “novas regras” no nível local, e que termina no gotejamento e acumulação no nível macro por meio dos canais institucionais construídos, tais como a CDU e o CONCIDADES. Com efeito, o fenômeno da alimentação da política macro a partir da sua execução no nível meso pode ser caracterizado como uma mudança institucional gradual, de pequenos ajustes que, todavia, podem gerar mudanças institucionais significativas.

3. Surgem, portanto, algumas indagações: a definição de objetivos coerentes e consistentes é um pré-requisito para o reconhecimento da política como instrumento relevante de ação ou a coerência e consistência são atributos socialmente construídos a partir de uma ação inicial do Estado provocada pelo Mercado e pela Sociedade? O que é relevante em uma política pública: são as regras, os jogadores, os objetivos, a análise do jogo, os *stakeholders* que assistem ao jogo, os vencedores/perdedores,....?

4. As respostas a estas indagações foram obtidas com o rastreamento do caminho percorrido pelos *stakeholders* interessados na política habitacional, nos espaços de negociação municipal e federal, principalmente. Este rastreamento explicitou seu comportamento estratégico de articulação com o objetivo de tentar influenciar os demais a agirem da forma que lhes seja mais proveitosa. O contínuo processo de reconfiguração da política através da sua implementação, fruto do comportamento estratégico dos atores, deixa claro que a política não se restringe a um somatório de programas e que incorpora mudanças de caráter institucional. Exemplo dessa mudança é o estabelecimento de ações voltadas para o avanço da inovação com vistas a reduzir o custo de produtos e processos e aumentar a competitividade das firmas do setor da construção, o que representa uma estratégia alternativa e complementar capaz de permitir a redução da parcela subsidiada do financiamento. Neste caso, grandes firmas podem representar os perdedores de (um jogo) fatias do mercado, dados os incentivos (handicap) - com responsabilidade de resposta -

concedidos às firmas menores conveniadas ao PBQP-H -, mas podem vencer o turno (diversificar sua linha de produtos ou processos) ou o campeonato (recuperar seu faturamento em um mercado maior), um “ótimo Paretiano”.

5. O conjunto das reformas orientadas para o mercado –exemplo aplicável nesta tese pela criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI)- foi facilitado pelo ambiente político-institucional vigente a partir de meados dos anos 1980 e pela existência de um segmento da burocracia estatal dotado das competências para formular e coordenar o processo de liberalização econômica; em especial, o conhecimento técnico e as articulações com o setor financeiro e de capitais. Esta articulação espelha a inserção do Estado na sociedade (embeddedness), aspecto relevante para a introdução do SFI e condição que fortalece a autonomia burocrática, pois para ser sustentável a reforma depende da qualidade das relações entre Estado, mercado e sociedade.

Este é outro exemplo de aumento do mercado com desconcentração de poder, dada a possibilidade da entrada de novas e pequenas firmas dedicadas ao controle de performance, de condomínios fechados, de distribuidoras, de avaliação de projetos, etc. que passam a prestar serviços aos grandes bancos privados e oficiais.

6. Buscando ser mais específico quanto ao corte temporal na análise, pergunta-se: houve uma inflexão ou mudança, isto é uma nova política ?. De novo, ressalte-se a proatividade do Estado brasileiro no fomento à produção via financiamento e investimentos públicos; (b) expansão do mercado de consumo de massa, via programas de transferência de renda, aumentos do Salário Mínimo e do crédito ao consumo; (c) apoio ao fortalecimento de micro e pequenas empresas; (d) fortalecimento da cadeia produtiva da construção com interiorização; (e) formação de grandes empresas brasileiras internacionalmente competitivas, dentre outras medidas. Tal conjunto de ações não se restringe ao período 2003 - 2008. Estas ações remontam ao período da liberalização financeira que ocorre a partir de meados dos anos 1980, quando o quadro econômico estava ainda muito aquém do desejado. Ou seja, aos dividendos da política “já distribuídos” devem ser acrescentados os esperados no futuro, frutos do “estoque de instituições” formado até o momento e dos acréscimos que advirão, caso não ocorra uma inflexão no “principia media” do processo de redemocratização com inclusão social, ou seja, uma estrutura institucional que forneça de maneira contínua incentivos individuais para ações benéficas ao desenvolvimento econômico (regulação fundiária, de contratos, etc.).

7. A economia política das cidades é historicamente conduzida pelos setores que têm na cidade o seu negócio, tais como o incorporador imobiliário, as empreiteiras e concessionárias de obras e serviços públicos. Este quadro de inserção nas câmaras municipais e nos conselhos locais vem sendo modificado com a inclusão dos novos atores apresentados na tese, com o enriquecimento da discussão sob outros pontos de vista e exercício de outros grupos de poder, sem falar na relevância do contexto democrático e institucionalizado em que se insere. Os novos interlocutores oficiais, ausentes após a extinção do BNH, estão atualmente presentes nas coalizões de defesa que atuam nos subsistemas das políticas urbana e habitacional.

8. Com efeito, a redemocratização com participação e adoção de novo modelo de Estado capitalista (partindo da variedade “faire” + “faire faire” e rumo a um modelo “faire faire + faire avec”) implicaram mudança (de fora para dentro – do macro para o meso) na arquitetura organizacional da política habitacional. Tal processo demandou adequações de ordem institucional (de dentro para fora – meso para o macro) e medidas complementares de política sustentadas e legitimadas pela ação dos *stakeholders*, fenômeno constatado nesta tese através do rastreamento da sua participação nos diversos subsistemas da política.

9. Pode-se deduzir desta tese que as flutuações econômicas que afetam de maneira conjuntural a execução da política habitacional – fruto dos ciclos de retração e expansão das economias doméstica ou global - não impediram a evolução do processo endógeno de aprendizado, reflexão e inovação aplicada às regras e nas relações entre os agentes.

Se considerados como conceitos estáticos e específicos e que dependem das relações entre o Estado e o Mercado, estes tomados como não-cooperativos na busca de soluções de caráter coletivo, a propriedade, a ocupação e o uso da terra, para citar apenas três subsistemas da política habitacional, restarão eternamente como problemas a serem resolvidos segundo as abordagens de eficiência alocativa e de equidade social.

10. Não obstante, a perspectiva da evolução das instituições quebra esta rigidez analítica e permite entender a capitalização do conhecimento adquirido pelos *stakeholders* como “ativos institucionais”, capazes de abrir os caminhos para a criação de condições favoráveis à evolução da política pública. Ao tratarmos da tendência à regulação que induz ao fortalecimento da concorrência entre firmas ficou explícita a noção de que uma situação *pro laissez-faire* enseja a capitalização do conhecimento via externalidades conforme o

modelo MAR (Marshall, Arrow, Romer), de transbordamentos de conhecimento inter firmas e setores (GLAESER et al.,1992).

Nesta tese foram apontadas as mudanças das relações entre os agentes públicos e privados e nas relações federativas, com a assunção de responsabilidades não expressas na Constituição Federal, no âmbito da política fiscal, envolvendo instrumentos jurídicos representados por contratos e convênios entre os entes federados, por meio de arranjos institucionais capazes de introduzir variantes nas estruturas organizacionais, porém, sem perda da sua institucionalidade.

As mudanças no aparato regulatório foram introduzidas principalmente no longo período de liberalização financeira e de ajuste fiscal, a partir da segunda metade dos anos 1980, que incluíram medidas tais como a LRF, a Lei da Transparência, a criação do SFI, do Estatuto da Cidade, o PROER, e o PROES, com ênfase na responsabilização (*accountability*) e na indução à cooperação entre os agentes (conselhos deliberativos e consultivos, audiências públicas a regulação do PBPQ-H sob coordenação da CAIXA), além da dinamização do processo de descentralização.

As críticas dirigidas à existência da superposição de programas (empilhamento), *drifting* (política morto-viva), também possuem fundamento na medida em que estes programas não se articulam entre si e com outros programas complementares. Estas são fragilidades endógenas ao processo de elaboração e execução das políticas públicas. Reconhecer estas fragilidades abre espaço aos *stakeholders* para avançar na busca de novos mecanismos de organização e de gestão que permitem o contínuo avanço da política. A instituição do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) representa uma estratégia de intervenção por meio de um conjunto articulado de programas já existentes (empilhados e morto-vivos) que incorporam ações historicamente testadas mas que só possuem efeito relevante quando articuladas com as inovações introduzidas com o Estatuto da Cidade.

Tanto do ponto de vista econômico quanto político, a experiência brasileira é marcada por processos de institucionalização e de transformação econômica de caráter gradual e cumulativo não baseada em estratégias de perfil drástico ou de choque. A formulação e execução das políticas públicas no Brasil deve ser entendida como processos que sofrem mudança incremental. O processo cumulativo e de cunho complementar dessas mudanças incrementais altera a percepção relativa dos *stakeholders* do papel estratégico que cada um,

de maneira individual e coletivamente, desempenha na arena da política. - (isto é, o *street level* é que reformula a política pública), caracterizando o conhecimento adquirido pelos *stakeholders* como “ativos institucionais”.

O governo federal se utiliza formalmente em seus atos normativos de parcerias de cunho estratégico contando com o desempenho dos entes locais em todas as ações e programas (PNHIS, PAC, Urbanização de assentamentos precários, Minha Casa Minha Vida e outros) ao buscar a introdução de mudanças incrementais (calibragem na combinação de subsídios e renda familiar) e radicais (mudança na legislação e a efetiva aplicação das novas regras de regularização e legalização da propriedade fundiária). Nesse sentido os programas federais reforçam o paradigma da cooperação como fundamental para que o aparato tradicional da política no campo tático (alocação de recursos de toda a ordem, leque de programas e suas combinações, etc.) produzam os efeitos desejados.

Como desafios a serem enfrentados permanecem:

1. Enquanto os anos 1990 foram caracterizados pela primazia do modelo e da agenda neoliberal, a primeira década dos anos 2000 incorporou e articulou à antiga agenda o movimento marcado pela aspiração por mudanças nas políticas econômicas e sociais. Entretanto, perdura o risco da descontinuidade, enfrentado por qualquer política pública, uma vez que a ênfase nos aspectos “habitacionais” ainda persiste, devendo ser ressaltadas as características da transversalidade, a fim de que a esta política migre da condição de política de governo para uma política de Estado, inserida na estratégia de desenvolvimento. O Programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo, que enfatiza a redução do déficit quantitativo e monopoliza atualmente a agenda da política habitacional, guarda ainda seus atributos de transversalidade articulada e de metas a serem atingidas no longo prazo. Entretanto, o atual quadro econômico enfraquece a defesa da manutenção do volume de crédito nos níveis do período do lançamento do PMCMV.

2. o fato de que, como toda inovação que modifica os parâmetros institucionais e organizacionais da implementação das políticas públicas, tradicionalmente setoriais, a mudança do modelo BNH para o MCidades ainda requer ajustes constantes nos níveis de comprometimento e aprendizagem por parte dos atores envolvidos, em especial no enfrentamento dos problemas de expansão das fronteiras da cidade, com a ocupação de mananciais, fruto do constante aumento real dos preços da terra urbana.

3. tanto a fragmentação como a descoordenação podem ocasionar hiatos e superposições nas ações, fruto do caráter dinâmico dos problemas urbanos e habitacionais e da insuficiência dos mecanismos e da estrutura organizacional para enfrentá-los, malgrado o estoque de conhecimento acumulado, resultado da experimentação social, adquirido no exercício diário dos *stakeholders* no interior dos subsistemas da política.

Esta tese põs em discussão que, independentemente dos problemas estruturais associados à propriedade, ocupação e uso da terra, a evolução da política habitacional não pode prescindir do desenvolvimento das organizações e instituições que envolvem os *stakeholders* da política.

Em que pese a Constituição Federal de 1988 haver ampliado as atribuições dos municípios na elaboração e execução das políticas públicas e a participação dos mesmos na partilha dos recursos da União, a diretriz que visa garantir a participação da sociedade na elaboração e implementação das políticas públicas, prevista na Constituição, ainda está aquém do desejado. Muito embora venham os municípios experimentando processos de maior participação, resta ainda incompleto o processo de descentralização da política.

O instrumento jurídico do Plano Diretor, elemento fundamental da política de desenvolvimento urbano, expôs de maneira clara e concreta a disputa pela apropriação social da cidade e dos bens e serviços urbanos, ao longo do processo político de sua votação. Tal disputa, contudo, não está restrita ao âmbito da legislação. A simples criação de novos espaços de discussão e de novas institucionalidades, tais como os fóruns locais, regionais e nacionais (COMPUR, ConCidades e CDU/Câmara dos Deputados, além de outras instâncias de participação, envolvendo a discussão dos orçamentos) não garantem a efetiva participação. Os problemas habitacionais devem ser discutidos, por exemplo, no contexto da organização dos serviços de ensino, saúde, assistência social, dentre outros, pois tais espaços representam ao mesmo tempo lugar de articulação (movimentos sociais, legisladores e executores), lugar de formulação (legisladores e executores) e de execução das políticas públicas (executores e movimentos sociais).

Os problemas mencionados não devem ser tomados como problemas “per se”, mas como subsistemas próprios da política. Estes subsistemas servem de referência de discussão, negociação, aprendizado e exercício para o fortalecimento da transparência que deve governar as relações entre os *stakeholders* (os jogadores), no contexto plural e democrático (as regras do jogo).

Impõe-se, portanto, a pergunta com relação ao rumo da política habitacional, para a qual se oferecem duas possíveis respostas. A primeira é que, à luz de sua trajetória histórica, ela poderá continuar a seguir em consonância com os objetivos apontados na macropolítica econômica de crescimento do emprego e da renda; de metas de inflação, destinada ao controle do déficit e do endividamento público, e da política de liberalização, ressaltando que esta enseja tanto a oportunidade para o crescimento do setor como aumenta o grau de risco inerente à estrutura de mercado.

A segunda, de que à estabilidade da trajetória deve se incorporar o novo modelo de interação entre Estado, mercado e sociedade, consolidado como o elemento político fundamental para a compreensão da mudança no interior da macropolítica e das diretrizes da política habitacional.

A política habitacional atualmente em vigor incorpora os potenciais beneficiários dos programas nos processos de eleição das prioridades e na alocação de recursos orçamentários e abre o mercado para firmas de menor porte. É esta redefinição das articulações que indica a ocorrência de mudança institucional na política de habitação e representa o estágio atual do processo que se iniciou com a ênfase na provisão de financiamentos de longo prazo para a construção ou melhoria de habitações; que passou a incorporar o financiamento (a fundo perdido ou subsidiado) a Estados e Municípios para reurbanização de áreas habitacionais degradadas e melhoria de infraestrutura e que incorporou normas voltadas para a melhoria da performance do mercado habitacional, tanto na reformulação da legislação quanto no desenvolvimento institucional e tecnológico do setor.

Entretanto, como este processo só pode ser analisado a partir de horizonte de tempo mais longo, admite-se que, dadas as conquistas observadas a partir da Constituição de 1988, cuja consolidação tem início no século XXI, os futuros governos não de manter o atual modelo institucionalizado de política habitacional, que preserva o protagonismo do Estado como garantidor das mudanças incorporadas até o momento.

REFERÊNCIAS:**Títulos Impressos**

ALBERT, Michel (1993) : **Capitalism Against Capitalism**. London: Whurr

ALBUQUERQUE, M. C., (Org.) (2006). **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p

ALCHIAN, A. e DEMSETZ, H. (1972) “*Production, information costs, and economic organization*”. **The American Economic Review**, Nashville, v. 62, p. 777-795, Dec. 1972.

AMABLE, Bruno (2000). ‘*Institutional Complementarity and Diversity of Social Systems of Innovation and Production*’. **Review of International Political Economy**, 7/4: 645–87

AMABLE, Bruno (2003), **The diversity of modern capitalism**, Oxford, Oxford University Press. Cap 1 (pp. 1 a 25) e Cap 3 (p. 74 a 114).

AMABLE B., BARRE, R. et BOYER, R. (1997). “Les systèmes d’innovation à l’ère de la globalisation”. **Economica**, Paris.

ANDERSON, G. (2009). **Federalismo: Uma Introdução**. Rio de Janeiro. FGV.

ANDRADE, L.A.G. (1976). “*Política Urbana no Brasil: o Paradigma, a organização e a política*”. **Estudos CEBRAP**, São Paulo, 18/17-47.

ANGELOV, A (2002). “*Actors and Institutions in the Policy Process: Theoretical Frameworks and Empirical Examples. / The Case of Germany, Italy, US and Great Britain*”. **Association for Studies in Public Economics**. The Fifth International Conference on Public Sector Transition. 24- 25 May 2002, St. Petersburg.

ARAGÃO, Murillo (1996). “*A Ação dos Grupos de Pressão nos Processos Constitucionais Recentes no Brasil*”. **Revista de Sociologia e Política**. Nº 6/7, p. 149-165, 1996.

ARAGÃO, José Maria (1999). **Sistema Financeiro da Habitação: uma Análise Sócio-Jurídica da Gênese, Desenvolvimento e Crise do Sistema**. Curitiba: Juruá

ARNSTEIN, S. (1969). “*A Ladder to Citizen Participation*”. **AIP Journal**. July 1969. pp. 216-224.

ARRETCHE, Marta (1990). “*Descentralização e Políticas Sociais: Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional*”. **Espaço e Debates**, São Paulo, v. 10 , nº. 31, p.21-36, 1990;

ARRETCHE, Marta (1996). “*Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional*”. In: Affonso, Rui de Britto A.; Silva, Pedro Luiz B. (Orgs.). **Descentralização e políticas sociais**, São Paulo, FUNDAP, 1996.

ARRETCHE, M. (2005). “*Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira*”.: **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba. n. 24, pp. 69-85, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta (2007). “A *Agenda Institucional*”l in Marques, E.C.L. et al. **Dossiê: Métodos e Explicações da Política – Para onde nos levam os caminhos recentes?** Organizado a partir de mesa redonda realizada no XXIX Encontro da Anpocs, 2006 pg. 9-12.

ARRETCHE, M. (2010). “*Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?*” **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 53, nº 3, 2010, pp. 587 a 620.

ARRETCHE, M. (2012). “*Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional*”. **Centro de Estudos da Metrópole / Cebrap**. Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades.

ASSIS, J. C. (1984). **A Dupla Face da Corrupção**. Paz e Terra.

AZEVEDO, S. (1975). **A Política Habitacional para as Classes de Baixa Renda, tese de mestrado**, IUPERJ, mimeo. Rio de Janeiro.

AZEVEDO, S. (1982). “*Políticas e Habitação Popular: dilemas, desafios e perspectivas*”, in Diniz E. **Políticas Públicas para Área Urbana**. Zahar, Rio de Janeiro.

AZEVEDO, S. (1995). “*O Desempenho do Poder Público na Área Habitacional: Um Breve Retrospecto*” em “**Déficit Habitacional no Brasil**”, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 1995, apud Santos, Cláudio Hamilton M.; Motta, Diana Meirelles e Morais, Maria da Piedade

AZEVEDO, S. (1996). “*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.

AZEVEDO, S. (2007). “*Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências*”. In: Cardoso, Adauto Lúcio. (org). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007

AZEVEDO, S. y PRATES, A. A (1995). “*Movimientos Sociales, Acción Colectiva y Planificación Participativa*”. **EURE. Revista Latinoamérica de Estudios Urbano Regionales**. Vol. 21, núm. 64 (1995).pp. 103-120.

BACEN/DESIG (2014). Número de agências da CAIXA. Banco Central do Brasil.

BARROS, A. M. F. B.; CARVALHO, C. S. e MONTANDON, D. T. (2010). “*O Estatuto da Cidade comentado (Lei Nº 10. 257 de 10 de julho de 2001)*”. (pp. 91-118), in **O Estatuto da Cidade : comentado = The City Statute of Brazil : a commentary /** organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo :Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010. 120 p. : il.

BASSUL, José Roberto (2010). “*Estatuto da cidade: a construção de uma lei*”. in **O Estatuto da Cidade : comentado = The City Statute of Brazil : a commentary /**

organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010.(pp

BAUMGARTNER, F. R. (2010). “*Interest Groups and Agendas*” in **The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups**. Edited by L. Sandy Maisel and Jeffrey M. Berry. pp. 517-533

BAUMGARTNER, FRANK, and BRYAN JONES (1993). **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press.,

BERTERO, Carlos Osmar (1985). **Administração Pública e Administradores**. Brasília: FUNCEP. 1985.

BEZERRA DE MELO, D. e REJANE CAROLINA HOEVELER, R. C. (2014). “*Muito Além da Conspiração: Uma Reavaliação Crítica da Obra de René Dreifuss*”. **Tempos Históricos**. Volume 18. 1º Semestre de 2014. p 13 - 43

BNH (1979). RESOLUÇÃO BNH Nº 08/79, Estabelece nova regulamentação para o Programa "Compra de Empreendimentos Habitacionais", na Área de Programas de Natureza Social, e revoga a RD nº 54/75.

BOLAFFI, G. (1977). “*A Casa das Ilusões Perdidas: aspectos socioeconômicos do Plano Nacional da Habitação*”, **Cadernos CEBRAP**, São Paulo, nº 7.

BOLAFFI, Gabriel. (1982). “*Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema*”. In. Maricato, Erminia (org). **A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial**. São Paulo. Alfa-ômega,

BONDUKI, N. e KOURY, A. P. (2010). “*Das reformas de base ao BNH. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana*”. **Arquitextos**, São Paulo, 10.120, Vitruvius, mai 2010.

BOSCHI, R. R. (1987). **A Arte da Associação**. São Paulo, Vértice/IUPERJ, 1987.

BOSCHI, Renato (2007). “*Capacidades Estatais e Políticas de Desenvolvimento no Brasil*”. em MELO, C. e SÁEZ, M. (orgs.). “**A Democracia Brasileira. Balanço e Perspectivas para o Século XXI**”. Belo Horizonte, UFMG.

BOSCHI, Renato e GAITAN, Flavio (2008). “*Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina*”. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 21, n. 53, p. 305-322, Maio/Ago. 2008.

BOTELHO, A. (2005). **O financiamento e a financeirização do setor imobiliário: Uma análise da produção do espaço e da segregação sócio-espacial através do estudo do mercado da moradia na cidade de São Paulo**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 360 pp.

BOULOS, G. (2012). **Porque Ocupamos? Uma introdução à luta dos sem-teto**. Scortecci. São Paulo.

BOYER, R. (1988). **The Search for Labour Market Flexibility**. Oxford: Clarendon Press.

BOYER, Robert (2004) **Une Théorie du Capitalisme. Est-elle Possible?** Paris: Odile Jacob.

BOYER, Robert (2005). “*How and Why Capitalism Differ*”. MPIfG Discussion Paper, No. 05/4. **Max Planck Institute for the Study of Societies**. Cologne. June 2005. 44 pg.

BRASIL (1996). Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Promulgação do Decreto No 591, de 6 de julho de 1992, que referenda o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O plano plurianual 2000-2003 (PPA 2000-2003)**. Brasília, 1999.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **O plano plurianual Avança Brasil e o programa Gestão Pública Empreendedora**.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2000-2003 - Avança Brasil**.

BRASIL. Ministério das Cidades (2004). **Política Nacional de Habitação**.

BRASIL. Ministério das Cidades (2008).. **Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Brasília – DF Organização Júnia Santa Rosa (Ministério das Cidades). 2ª reimpressão.

BRASIL (2009) **Brasil em desenvolvimento : Estado, planejamento e políticas públicas**; sumário analítico /. – Brasília : IPEA, 2009. 3 v. : gráfs., tabs. – (Brasil: O Estado de uma Nação)

BRASIL (2010). **Plano Nacional de Habitação**. Versão para debates Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação Primeira impressão: Maio de 2010 212 p.

BRASIL (2013). **Plano Mais Brasil PPA 2012-2015 : Relatório Anual da avaliação : ano base 2012** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPI.Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília : MP/SPI, 2013.

BRESSER PEREIRA, L.C. (1977). *O Surgimento do Estado Tecnoburocrático Capitalista Dependente*. **Estado e Subdesenvolvimento Industrializado**. L. C. Bresser Pereira Cap VII. Editora: Brasiliense. pp. 131-138.

BRESSER PEREIRA, L.C. (1996) “*Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*.” **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro-abril. 1996

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2011), “*Cinco modelos de capitalismo*”. Texto para Discussão 280. maio 2011. **Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas**. FGV-EESP

BRUNA, P. J. V. (1976). “*Arquitetura, Industrialização e Desenvolvimento*”, **Perspectiva**, São Paulo.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO - CBIC (2012). Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara aprova novas regras para entrega de imóveis. “**CBIC HOJE**”: Edição 5605. 23/11/2012.

CAMPOS, I. W. (2002). **O impasse da reforma tributária na era FHC –Tecnocracia versus elite industrial: o triunfo da arrecadação sobre a produção**. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP.

CAMPOS, P. H. P. (2012). **A Ditadura dos Empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação de História Social da Universidade Federal Fluminense. Niterói. 2012. 539 p.

CARDOSO, F. H. (1975). **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra S.A.

CARDOSO, Fernando Henrique and Enzo Faletto. (1979). **Dependency and Development in Latin America**. Berkeley: University of California Press.

CARDOSO, A. L. e BLEY DA SILVEIRA, M. C. (2011). “*O Plano Diretor e a Política de Habitação*”. in Santos Junior, Orlando Alves dos e Montandon, Daniel Todtmann; orgs. (2011). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Observatório das Metrópoles - IPPUR/UFRJ; Letra Capital Editora. pp. 99-126.

CARDOSO JR., J. C. e GIMENEZ, D. M. (2011). “*Crescimento Econômico e Planejamento no Brasil (2003-2010): Evidências e Possibilidades do Ciclo Recente*”. in **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil** .:José Celso Cardoso Jr (org.). – Brasília : Ipea, 2011. pp. 308-337:

CARNEIRO, D. D. e MODIANO, E. (1992). “*Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984*” in Abreu, M. P. **A ordem do progresso: 100 anos de política econômica republicana – 1889/1989**. pp. 323-346. Rio de Janeiro. Campus.

CARNEIRO, D. D e VALPASSOS, M. V. F.(2003). **Financiamento à habitação e instabilidade econômica: experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de (2014). “*Expectativas, incerteza e convenções*” in **Estratégias de desenvolvimento, política industrial e inovação : ensaios em memória de Fabio Erber** / Organizadores: Dulce Monteiro Filha, Luiz Carlos Delorme Prado, Helena M. M. Lastres. – Rio de Janeiro : BNDES, 2014. pp. 235-262.

CARVALHO, C. S. e ROSSBACH, orgs. (2010). “*O Estatuto da Cidade : comentado . The City Statute of Brazil : a commentary*”. – São Paulo :**Ministério das Cidades : Aliança das Cidades**, 2010

CASTELLO, A. M. (1997). “*Sistema financeiro da habitação*”. **Pesquisa e Debate**. vol. 8 (10), 169- 192..

CASTRO, A.C. e CASTRO, L. B (2012). **Do desenvolvimento renegado ao desafio sinocêntrico: reflexões de Antonio Barros de Castro sobre o Brasil**. Rio de Janeiro. Elsevier

CASTRO, C. M. P. (1999). **A Explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90**. Tese de Doutorado – FAU: USP. São Paulo

CASTRO, L. B. (2007). “*Regulação Financeira – Discutindo os Acordos da Basiléia*”. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, V. 14, N. 28, P. 277-304, dez. 2007.

CHALFUN, N. (2003). “*Subsídios habitacionais no Brasil*”. **Revista de Administração Municipal**. v. 48, n. 240, p. 14-25. mar/abr, 2003

CHANG, HA JOON (2007). “*Homens Explorando Homens. Negócios Privados são Bons, Negócios Públicos são Ruins?*” in **Maus Samaritanos: O Mito do Livre-Comércio e a História Secreta do Capitalismo**. Rio de Janeiro. Elsevier. Pp. 100-118.

CITIES ALLIANCE.(2004). **Integrando os pobres: urbanização e regularização fundiária na cidade de São Paulo**. São Paulo, 2004. 56 p

CLAESSENS, S., FEYEN , E. e LAEVEN , L (2008). “*Political Connections and Preferential Access to Finance: The Role of Campaign Contributions*”. ECGI - Finance Working Paper No. 166/2007. **AFA 2008**. New Orleans Meetings Paper

CODATO, A. N. (2003). “*Estado Militar, Política Econômica e Representação de Interesses: Constrangimentos da transição democrática no Brasil nos anos oitenta*”. **Espacio Abierto**, Vol. 12 - No. 4 / ISSN 1315-0006 outubro-diciembre 2003 / pp. 493-521

CODATO, A. N. (2005) “*O processo decisório de política econômica na ditadura militar brasileira e o papel das Forças Armadas*” . Conferência proferida no Laboratório de Estudos sobre Militares e Política - **LEMP /UFRJ**. set/2005. 18 pp.

CONCEIÇÃO, Octavio A. C. (2007). “*Além da Transação: Uma Comparação do Pensamento dos Institucionalistas com os Evolucionários e Pós-Keynesianos*”.. **Revista EconomiA**. Set/Dez 2007

Conselho, Governo, Comunidade. Entrevista de Jó Resende. **Jornal Favelão** (1986). ano III, nº 24, out 1986

Copom reduz Selic para 24,5% ao ano. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP, 2003), nota de 23/07/2003.

CORIAT, B. and WEINSTEIN, O. (2002). “*Organizations, Firms and Institutions in the Generations of Innovation*”. **Research Policy** 31 (2002) 273-290

CULPEPPER, P. (2007). ‘*Eppure, non si muove: Legal Change, Institutional Stability and Italian Corporate Governance*’. **West European Politics**, 30: 784–802.

CUNHA, P.V. e SMOLKA, M. (1980). “*Notas Críticas sobre a Relação entre Rendas Fundiárias e Uso do Solo*”. **Estudos CEBRAP**. Vozes. Petrópolis.

- CVM. Comissão de Valores Mobiliários (2014). **O mercado de valores mobiliários brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Comissão de Valores Mobiliários, 2014. 376p. : il.
- CYMBALISTA, R . e MOREIRA, T (2006). “*Política Habitacional no Brasil: A História e os Atores de uma Narrativa Incompleta*”. in Albuquerque, M. C., (Org.) **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. pp. 31-48
- DELGADO, I.G. (2008). “*Variedades de Capitalismo e Política Industrial: O Caso Brasileiro em Perspectiva Comparada*”. XXI Jornadas de História Econômica (Asociacion Argentina de Historia Economica). **Universidad Nacional de Tres de Febrero**. Caseros (Pcia. de Buenos Aires). 23–26 de setembro de 2008. pp.30.
- DELGADO, I. G.. (2010). “*Variedades de Capitalismo e os caminhos da Política Industrial Brasileira – elementos para uma análise comparativa*”. **Desenvolvimento em Debate**. v.1, n.1, jan.-abril 2010, p.29-49
- DELGADO, I.G. et al (2010). “*Cenários da Diversidade: Variedades de Capitalismo e Política Industrial nos EUA, Alemanha, Espanha, Coreia, Argentina, México e Brasil (1998-2008)*”. Dados – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 53, no 4, 2010, pp. 959 a
- DIEESE. **Estudos e Pesquisas. Estudo Setorial da Construção 2012**. Nº 65 – Maio de 2013
- DINIZ, E. (2000). “*A Busca de um Novo Modelo Econômico: Padrões Alternativos de Articulação Público-Privado*”. **Revista de Sociologia Política**., Curitiba, 14, p. 7-28, jun. 2000
- DINIZ, E (2010). “*Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações*”. **Política e Sociedade**. v. 9. No. 47, outubro de 2010. pp. 101-139
- DOSI, G. , FREEMAN, C., NELSON, R., SILVERBERG, G. e SOETE, L. (1988). **Technical Change and Economic Theory**. London.: Pinter.
- DREIFUSS, R. A. (1981). **1964 – a conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe**. Petrópolis (RJ): Vozes, 1981.
- DUQUE BRASIL, F. P. ; CARNEIRO, R.; BARBOSA, T. P. e Almeida, M. E. (2013). “*Participação, Desenho Institucional e Alcances Democráticos: Uma Análise do Conselho das Cidades (ConCidades)*”. **Revista de Sociologia e Política**. V. 21, Nº 48: 5-18
- DYE, Thomas D. (1984). **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- ERBER, F. (2004). “*Innovation and the Development Convention in Brazil*”. **Revista Brasileira de Inovação** Volume 3 N. 1. Janeiro/Junho 2004. pp. 35-54.
- ERBER, Fabio S.(2011). “*As Convenções de Desenvolvimento no Governo Lula: Um Ensaio de Economia Política*”. **Revista de Economia Política**, vol 31, nº 1 (121), pp 31-55, janeiro-março/2011

ESPING-ANDERSEN, G. (1991) “*As três economias políticas do welfare state*”. **Lua Nova** no.24 São Paulo Set. 1991.

EVANS, Peter. (1979). **Dependent Development**. Princeton: Princeton University Press.

EVANS, Peter (1980). **A Tríplice Aliança**. Zahar. 1980.

EVANS, P. (1993). “*O Estado como problema e solução*”. **Lua Nova** no.28-29 São Paulo. abr. 1993.

EVANS, Peter (2004). **Autonomia e Parceria: Estados e Transformação Industrial**. Editora. UFRJ.

EVANS, P. (2010). “*Constructing the 21st Century Developmental State: Potentialities and Pitfalls*”. 2010. Artigo introdutório à Parte Um de “**Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges**”, publicado em 2010, organizado por Omano Edigheji 2010.

FALCÃO, F. R. (2010). **Descrição do Papel dos Gestores da Elaboração do Plano Plurianual do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre 2010. UFRGS

FAMA, E. F. (1980). “*Agency Problems and the Theory of the Firm*”, **Journal of Political Economy**, 88, April, pp. 288-307.

FARHAT, S. (2007). **Lobby. O que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos**. São Paulo: Peirópolis: ABERJE.

FELDMAN, S (2005). **Planejamento e Zoneamento: São Paulo 1947-1972**. São Paulo, Edusp/FAPESP.

FENGER, M. E KLOK- P.J. (2001) “*Interdependency, beliefs, and coalition behavior*”, **Policy Sciences** . 34: 157-170

FERNANDES, M. (1996). **Relatório brasileiro sobre os assentamentos humanos**. 16 de março de 1996. Mimeo.

FERREIRA, Alcides (2006). “*Secretaria do Tesouro Nacional, 20 anos : um marco institucional na história econômica do Brasil*”. Brasília : **Secretaria do Tesouro Nacional**, 2006. 240 pp.

FERREIRA, C.E. (1976). **Construção Habitacional e Criação de Empregos**, FGV. Rio de Janeiro.

FERRO, S. I (s/d). “*O Canteiro e o Desenho*”. **Projeto/IAB/SP**, São Paulo.

FIANI, Ronaldo (2013). “*Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: O Papel da Coordenação em Estruturas Híbridas*”. TD 1815. **IPEA**. março de 2013

Fiesp defende a redução da taxa básica de juros (2003) **FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP, 2003)**. 22/04/2003 00:00 Nota da Fiesp sobre redução da taxa de juros.

FIX, M.A.B. (2011). **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas . Instituto de Economia. Campinas, SP :263 pp.

FREY, Klaus (2000). “*Políticas Públicas: um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil*”. **Planejamento e Políticas Públicas**. nº 21 - Jun de 2000. pp. 211-259

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2013). **Déficit habitacional municipal no Brasil**. / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2013. 78p.

GARCIA, Ronaldo (2000). “*Subsídios para organizar avaliações da ação governamental*”. **IPEA**, Texto para Discussão, no 776. Brasília, 2000

GIACOMONI, J. e PAGNUSSAT, J. L. (2006). “*Planejamento e Orçamento governamental*”. Coletânea – Volume 1. **ENAP** - Escola Nacional de Administração Pública. Brasília.

GIL, A. C. (2008). **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª edição. Atlas. São Paulo.

GLAESER et al (1992). “*Growth in Cities*”, **Journal of Political Economy**, 1992 Vol. 100, No. 6. pp. 1126-1152.

GONÇALVES, J. P. “*Acesso ao financiamento para a moradia pelos extratos de média e baixa renda: a experiência recente*”. CEPAL, 1997. (**Serie Financiamiento del Desarrollo** nº 62). 82 p.

GOFFMAN, E. (1970) **Strategic Interaction. Conduct and Communication**. University of Pennsylvania Press.

GOMES, M. V. P.; ALVES, M. A. e OMETTO, M. P. (2012). “*Institutional Work: the Contributions of Old and New Institutionalism*”. 7th Research Workshop on Institutions and Organizations – RWIO. **Center for Organization Studies** – CORS. October 01-02nd, 2012

GOODIN, R., REIN, M. e MORAN, M. (2006) “*The public and its policies*”, in Moran, M. Rein, M. e Goodin, R. (eds.) **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, Capítulo 1.

GRANOVETTER, M. (1973). “*The strength of weak ties*”. **American Journal of Sociology**. 78,1360–1380.

GRANOVETTER, M. (1985). “*Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*”. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3 (Nov 1985). Pp. 481-510

GUIMARÃES, Berenice (1974). **O BNH e a Política do Governo**. Dissertação de mestrado. UFMG – FAFICH/DCP. Belo Horizonte.

GUIMARÃES, I.G. R., (1994). “*Câmaras Setoriais: histórico, constituição e perspectivas*” . **São Paulo em Perspectiva**, 8(3). 1994. pp. 15-22).

- HALL, Peter (1993). “*Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policy-making in Britain*”. **Comparative Politics**, 25 (3), pp. 275-298
- HALL, Peter and SOSKICE, David, eds. (2001). **Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantages**. Introduction. in pp. 1 - 68 Oxford, Oxford University Press.
- HALL, P. A. & TAYLOR, R. C. R. (2003), “*As Três Versões do Neo-Institucionalismo*”. **Lua Nova.**, (58): 193-223.
- HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.
- HEINELT, Hubert (2007). “*Do Policies Determine Politics?*” in Fischer, F., Miller, G. J., and Sidney, M.S. (Eds). (2007). **Handbook of Public Policy Analysis**. Theory, Politics and Methods. CRC Press. Taylor and Francis Group. Boca Raton. Florida
- HERMANN, J. (2010). “*Liberalização e desenvolvimento financeiro: lições da experiência brasileira no período 1990-2006*”. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 2 (39), p. 257-290, ago. 2010.
- HERMANN, J. e GENTIL, D.L. (2013). **Condicionantes e Limites Macroeconômicos dos Gastos Sociais: uma análise do período 2003-2012 no Brasil**. Mimeo.
- HODGSON, Geoffrey M. (1998). “*The Approach of Institutional Economics*”. **Journal of Economic Literature**. Vol. XXXVI (March 1998), pp. 166–192.
- HODGSON, Geoffrey M. (2006). “*What Are Institutions?*” **Journal of Economic Issues** Vol. XL No. 1. March 2006
- HOUTEN, D. van. (1989). “*Planning rationality and relativism*”. **Environment and Planning B: Planning and Design**, 1989, volume 16, pp. 201-214.
- IPEA (2012). “*O Conselho Nacional das Cidades na Visão de seus Conselheiros. Relatório de Pesquisa Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros*”. **IPEA**. Brasília, 2012. pp. 63
- JACKSON, G. and DEEG, R.(2008). “*From comparing capitalisms to the politics of institutional change*”, **Review of International Political Economy**, 15:4,680 — 709
- KLEIN, R. e Marmor, T.(2006). “*Reflections on policy analysis: Putting it together again*”, in Moran, M. Rein, M. e Goodin, R. (eds.) **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, Capítulo 44.
- KINGDON, John. (1984). **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Little, Brown.
- LAGO, L.A.C (1992). “*A Retomada do Crescimento e as Distorções do ‘Milagre’: 1967-1973*”. in Abreu, M. P. **A ordem do progresso: 100 anos de política econômica republicana – 1889/1989**. pp.233-294. Rio de Janeiro. Campus.
- LASWELL, H.D. (1936/1958). **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books.

- LASSWELL, H. (1971). **A Pre View of Policy Science**. New York: Elsevier.
- LAZZARINI, Sérgio. (2011). **Capitalismo de Laços. Os Donos do Brasil e Suas Conexões**, Rio de Janeiro: Elsevier.
- LITWINCZIK, M. (2013). “*Quando ‘Velhos’ Personagens Entram em Cena: o Movimento Popular e o Conselho de Cidades*”. in **Políticas Públicas e Formas Societárias de Participação**. Moreira da Silva, E.e Barros Soares, L. (orgs.); - Belo Horizonte : UFMG / FAFICH/UFMG, 2013.pp. 17-46.
- LOWI, T. (1964). “*American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*”. **World Politics**, 16, 677-715..
- LOWI, T. (1972). “*Four Systems of Policy, Politics and Choice*”. **Public Administration Review**. 33, 298-310.
- LYNN, L. E. (1980).**Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy**
- MACIEL, M.S. (2009). **Dependência de trajetória nos incentivos fiscais: fragmentação do empresariado na reforma tributária** . Dissertação de Mestrado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – Cefor. pp. 127.
- MAHONEY, James, e THELEN, Kathleen (2010). “**Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power**”. Cambridge: Cambridge. University Press.
- MANCUSO, W. P. (2007). “*O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa*”. **Revista de Sociologia e Política**. nº.28. Curitiba. June 2007.
- MANNHEIM, K. (1940). **Man and Society in an Age of Reconstruction**. Routledge and Kegan Paul. London.
- MARICATO, E. (1982). “Autoconstrução, a Arquitetura Possível”, in Maricato E.. *A Produção Capitalista da Casa e da Cidade no Brasil Industrial*, Alfa-Ômega, São Paulo.
- MARICATO, Ermínia (2010). “*O Estatuto da cidade periférica*”, in **O Estatuto da Cidade : comentado** / organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo: Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010.120 p. : il.pp. 5-22
- MATOS, P. O. (2002). **Análise dos Planos de Desenvolvimento Elaborados no Brasil após o II PND** . Dissertação de Mestrado. ESALQ. USP.pp. 184.
- MATTOS, P. T. L. 2006 **O Novo Estado Regulador na Brasil: Eficiência e Legitimidade**. São Paulo. Editora Singular.
- MELO, Marcus. (1990). “*Política de Habitação e Populismo: O Caso da Fundação da Casa Popular*”. **RUA**. Vol. 3, No 1 (1990). pp.39-61

- MÉNARD, Claude (2002). “*The Economics of Hybrid Organizations*”. **Centre ATOM**. University of Paris (Pantheon-Sorbonne). Presidential Address, International Society for New Institutional Economics. MIT, September 29, 2002. pp. 32.’
- MÉNARD, Claude (2010). “*Hybrid organizations*”. In : KLEIN, P. G.; SYKUTA, M. E. **The Elgar companion to transaction costs economics**. Reino Unido: Cheltenham, 2010.
- MENDES, M.; MIRANDA, R. B. e COSIO, F. B..(2008). “*Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*”. **Textos para Discussão 40. Consultoria Legislativa do Senado Federal**. Brasília, abril / 2008
- MINISTÉRIO DAS CIDADES (2008).. **Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Brasília – DF. Organização Júnia Santa Rosa (Ministério das Cidades).2ª reimpressão.
- MODIANO, E. (1992). “*A Ópera dos Três Cruzados: 1985-1989*” in Abreu, M. P. **A ordem do progresso: 100 anos de política econômica republicana – 1889/1989**. pp. 347-385 Rio de Janeiro. Campus
- MONTEIRO DOS SANTOS, M. R. (2011). “*O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros*” in Santos Junior, Orlando Alves dos e Montandon, Daniel Todtmann; orgs. (2011). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Observatório das Metrôpoles - IPPUR/UFRJ; Letra Capital Editora. pp. 255-279.
- MONTEIRO FILHA, D. C. et al.(2010) “*Perspectivas do Investimento 2010-2013. 9. Construção civil no Brasil: investimentos e desafios*”. **BNDES**. março 2010.
- MULLER, P. (2000). “*L’analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l’action publique*”. **Revue française de science politique**, Paris, v. 50, n.2, p. 189-207, avr. 2000. Numéro special: Les approches cognitives des politiques publiques.
- NELSON, B. (1998), “*Public policy and administration: An overview*”, in Goodin, R., e Klingemann (eds.) **A New Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, pp. 551-592
- NELSON, R., Ed. (1993). **National Innovation Systems**. New York: Oxford University Press.
- NELSON, R. (1995). “*Recent Evolutionary Theorizing About Economic Change*”. **Journal of Economic Literature**. Vol. XXXIII (March 1995), pp. 48–90.
- NIEDERLE, Paulo Andre (2013). “*Economia das Convenções: subsídios para uma sociologia das instituições econômicas*”. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 2, p. 439-470, dez. 2013
- NUNES, E. (2003). **A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e Insulamento Burocrático**. Jorge Zahar. Rio de Janeiro)
- O'DONNELL, G. (1990). **Transições Cum Autoritarismo. Análise do Autoritarismo Burocrático**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1990, 428 pp.

OLIVEIRA, Francisco de (1976). “*Acumulação Capitalista, Estado e Urbanização: A Nova Qualidade do Conflito de Classes*”. **Revista Contraponto**. Rio de Janeiro, v. 1, nº. 1, p. 5-13, 1976

OLIVEIRA, F. A (2010). “*A Evolução da Estrutura Tributária e do Fisco Brasileiro: 1889-2009*”. **IPEA**. TD 1469. janeiro de 2010

OLSON, M (2002). **The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups**. Harvard University Press. pp. 186.

PÊGO FILHO, B. e PINHEIRO, M. M. S.(2003) “*Os Passivos Contingentes e a Dívida Pública no Brasil*”. Brasília: **ESAF**, 2003. 72 p. Monografia premiada em 1º lugar no VIII Prêmio Tesouro Nacional – 2003, Ajuste Fiscal e Dívida Pública, Brasília (DF).

PENALVA SANTOS, A. (2011). “*Autonomia Municipal no Contexto Federativo Brasileiro*”. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.120, pp..209-230, jan./jun. 2011

PENALVA SANTOS, A.M.S. e DUARTE, S. M. (2010). “*Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema*”. **RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ**. v. 1, n. 18 (2010). 29 pp.

PENIN, Guilherme; FERREIRA, Tiago (2007). “*Can It Happen to Us? O Crédito Imobiliário no Brasil e as Possibilidades de Repetirmos a Crise Norte-americana*”. **Informações FIPE**, nº. 326. São Paulo: FIPE, 2007..

PETERS, G. (1981) “*The problem of bureaucratic government*”. **Journal of Politics**, v. 43, n. 01, Feb. 1981

PIORE, M. e SABEL, C. (1984). **The Second Industrial Divide**. New York. Basic.

PIRES, R. R. C e GOMIDE, A.A. (2014). “*Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento*”. **IPEA**. - TD 1940.março de 2014

POLANYI, Karl (2000). **A grande transformação: as origens de nosso época.**; tradução de Fanny Wrobel. - 2. ed.- Rio de Janeiro: Campus, 2000

RENAUD, Bertrand (1984). **Housing and Financial Institutions in Developing Countries**. International Union of Building Societies and Savings Associations. Chicago, Illinois.

RESENDE, A.L. (1992). “*Estabilização e Reforma: 1964-1967*”. in Abreu, M. P. **A ordem do progresso: 100 anos de política econômica republicana – 1889/1989**. pp. 213-232. Rio de Janeiro. Campus.

RESENDE, Jó Antônio. Jó Rezende (depoimento, 1999). Rio de Janeiro, CPDOC/ALERJ, 2001.

RHODES R. A. W.(2006). “*Policy Network Analysis*”, in Moran, M. Rein, M. e Goodin, R. (eds.) **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, pp. 425-447.

RIBEIRO, L.C.Q.(1974). “*Notas sobre a Renda da Terra Urbana*”, **Chão**. Rio de Janeiro, nº 5, março/abril/maio.

RIBEIRO, L.C.Q.(1982). “*Espaço Urbano, Mercado de Terras e Produção da Habitação*”, in Silva, Machado (org.). **Solo Urbano: tópicos sobre o uso da terra**. Zahar, Rio de Janeiro.

RIBEIRO, L.C. Q. e Azevedo, S. (1996). “*A Produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses*”, in Ribeiro, L.C. Q. e Azevedo, S. (orgs) **A Crise da Moradia nas Grandes Cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ.

RITTEL, H and WEBBER, M (1973). “*Dilemmas in a General Theory of Planning*”. **Policy Sciences** 4 (1973), 155-169.

ROLNIK, R e Bonduki, N (1979). “*Periferia da Grande São Paulo, Reprodução do Espaço como Expediente de Reprodução da Força de Trabalho*”, in **A Produção Capitalista da Casa e da Cidade no Brasil Industrial**, Alfa-Ômega, São Paulo.

RUA, M. G e AGUIAR, A. T. “*A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making*”. **Planejamento e Políticas Públicas**. nº 12 - jun/dez de 1995.

SABATIER, Paul A (2007). . “*The Need for Better Theories*”. in Sabatier, Paul A. (ed.) **Theories of the Policy Process**. Edited by University of California, Davis. Westview Press. Pg. 3-20.

SABATIER, Paul and WEIBLE, Christopher (2007). “*The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*” in Paul A. Sabatier, ed., **Theories of the Policy Process**, Edited by University of California, Davis. Westview Press. pp. 189-220

SADER, E. (1988). **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)**. Editora Paz e Terra.

SALVIANO Jr., C. (2004) “*Bancos Estaduais: dos problemas crônicos ao PROES*”. Brasília: **Banco Central do Brasil**. 152 p.

SANTANA, H. V. (2012). **Trajetórias de reformas e mudanças institucionais na semiperiferia: abertura financeira e capacidades estatais no Brasil e Índia** .Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2012. 214 pp.

SANTOS, C.H.M. (1999). “*Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*”. Texto para discussão n. 654 **IPEA**, Brasília, jul 1999.

SANTOS, C.H.M., MOTTA, D. M. e MORAIS, M. P. (2001). **A atuação governamental sobre o urbano no Brasil atual e seu impacto sobre as condições de pobreza da população: Uma discussão introdutória** . junho/2001.pp 27.(mimeo).

SAULE JR., Nelson (2004). **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. São Paulo: Sérgio Antonio Fabris Editor,;

SCHATTSCHEIDER, E. E. (1960). **The Semisovereign People**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960. pp. 147

SCHMIDT, Vivien (2007). “*Bringing in the state back into the varieties of capitalism and discourse back into the explanation of change*”. **Center for European Studies**. Working Paper Series 152.

SCHMIDT, VIVIEN A (2010). “*Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’*”. **European Political Science Review** (2010), 2:1, 1–25 & European Consortium for Political Research.

SCHMIDT, Vivien A. (2011a). “*Analyzing Ideas and Tracing Discursive Interactions in Institutional Change: 14 From Historical Institutionalism to Discursive Institutionalism*”. **Harvard Center for European Studies**, CES Papers, Open Forum #3.

SCHMIDT, Vivien A (2011b). “*Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism*”, in **Ideas and Politics in Social Science Research**. Edited by Daniel Béland & Robert Henry Cox. Oxford University Press 2011. pg. 47-64

SCHMITTER, P e LEHMBRUCH, G., eds. (1979). **Trends toward Corporatist Intermediation**. Beverly Hills, Calif.: Sage.

SCHNEIDER, B. R. (2004). “*Varieties of Semi-Articulated Capitalism in Latin America*”. Paper prepared for the **Annual Meeting of the American Political Science Association**, Chicago, September 2-5, 2004.

SCHNEIDER, B.R. (2008). **Comparing Capitalisms: Liberal, Coordinated, Network, and Hierarchical Varieties**. Copy: Northwestern University, March 2008, 37 pgs

SCHÖN, Donald. **The reflective practitioner : how professionals think in action**. New York : Basic Books, 1983.

SHONFIELD, A. (1965). **Modern Capitalism**. New York: Oxford University Press.

SILVA, A. A. (1994). “*Esfera Pública e Sociedade Civil: uma (re)invenção possível*”. **São Paulo em Perspectiva**, 8(2). 1994. pp. 61-67)

SILVA, Ana Amélia et alii (1994). **Urbanização de Favelas: duas experiências em construção**. Edição 15 de Publicações Polis. Editora Polis, 1994. São Paulo. 105 pp.

SIMON, Herbert A. (1978). **Rational Decision-Making in Business Organizations**. Economic Sciences. Nobel Memorial Lecture, 8 December, 1978. Carnegie-Mellon University, Pittsburgh, Pennsylvania, USA. pp. 343-371.

SIMONSEN, Mário H. (1990). “*Instabilidade macroeconômica e financiamento habitacional*”. **Habitação e Poupança**, São Paulo, ABECIP, dez 1990.

SINGER, Paul (1974). **Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana**. São Paulo: Nacional,

SMULOVITZ, C. and PERUZZOTTI .(2003). “*Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship*” in **Democratic Accountability in Latin America**. Mainwaring, S. and Welna. C. (orgs.). Oxford pp. 309-331

SOSKICE, David (1999) “*Divergent production regimes: coordinated and uncoordinated market economies in the 1980s and 1990s*”. In: Kitschelt, Herbert and Lange, Peter and Marks, Gary and Stephens, John D., (eds.) **Continuity and change in contemporary capitalism**. Cambridge studies in comparative politics . Cambridge University Press, Cambridge, pp. 101-134.

SOUZA, Celina. (2006). “*Políticas Públicas: uma revisão da literatura*”. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

STANFIELD, J. R. (1999). “*The scope, method and significance of original institutional economics*”. **Journal of Economic Issues**, 33(2):231–255.

STREECK, W. e SCHMITTER, P. eds. (1986). **Private Interest Government: Beyond Market and State**. Beverly Hills, Calif.: Sage.

STREECK, W. and THELEN, K. (2009), “*Institutional Change in Advanced Political Economies*” , in Hancké, Bob (Editor) **Debating Varieties of Capitalism. A Reader**. Oxford e New York, Oxford University Press. (pp. 95 a 131)

TEECE, D J.(2007). “*Explicating Dynamic Capabilities: The Nature And Microfoundations of (Sustainable) Enterprise Performance*”. **Strategic Management Journal**. 10.1002/smj.640

TEECE, D. e PISANO, G. (1988). “*The Dynamic Capabilities of Firms*”. In **Technology Organization and Competitiveness**, ed. Giovanni Dosi, David J. Teece, e Josef Chytry. Oxford: Oxford Univesrity Press: 193-212.

TEIXEIRA, R. A e PINTO, E. C. (2012). “*A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico*”. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012.

TELLES, Vera.(1994). “*Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos*”. In Villas Boas, Renata (org.). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo, PÓLIS, 1994. (Publicações PÓLIS, 14). pp: 43-54

VALOR ECONÔMICO (2005) “Com divergências, Conselho aprova moção para ampliar CMN”. 20/05/2005, seção Brasil, p. A3

VIEIRA, Ricardo Modesto (2008). “*O estudo do lobby no legislativo pela abordagem de redes*”. **Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados**, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo 2008.116 f.

VINHA,Valeria da (2001). “*Polanyi e a Nova Sociologia Econômica: uma aplicação contemporânea do conceito de enraizamento social*”. **Econômica**, v. 3, n. 2, p. 207-230, dezembro 2001.

WEIBLE, Christopher M. (2005). "An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy". **Journal of Public Administration Research and Theory**. 17: pp. 95-117

WEIBLE, C. M., Sabatier, P. A.; McQueen, K. (2009). "Themes and variations: Taking stock of the Advocacy Coalition Framework". **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p.121-140, 2009

WEIBLE, Christopher M, HEIKKILA, T., deLEON, P., SABATIER, P. (2011) "Understanding and influencing the policy process", **Policy Science** 45:1-21

WEIR, M. (2006) "When does politics create policy? The organizational politics of change", in Shapiro, Skodronek, S. e Galvin (eds.) **Rethinking political institutions: The art of the state**. N.Y: New York University Press.pg. 171-186.

WERNECK, D. F. F. (1978). **Emprego e Salários na Indústria da Construção**. IPEA/INPES, Rio de Janeiro.

WILKINSON, John (1999). "A contribuição da teoria francesa das convenções para os estudos agroalimentares — algumas considerações iniciais". **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.20, n.2, p.64-80,1999

WILLIAMSON, Oliver E. (1981). "The Modern Corporation: Origins, evolution, attributes". **Journal of Economic Literature**, 19 (December). pp. 1537-1568

WILLIAMSON, Oliver E. (1991). "Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives". **Administrative Science Quarterly**, 36, 2, 269-296.

WORLD BANK. **Building Institutions for Markets**. Nova York: Oxford University Press, 2002.

Títulos Obtidos na World Wide Web

AMABLE, Bruno (1999) "*Institutional complementarity and diversity of social systems of innovation and production*". Discussion paper // Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Abteilung Wirtschaftswandel und Beschäftigung, No. FS I 99-309, <http://hdl.handle.net/10419/44076>. 53.pp. acesso em 12/09/2013

AMABLE, Bruno (2001). "**Les Systemes d'innovation. Contribution à l'Encyclopédie de l'innovation dirigée par Philippe Mustar et Hervé Penan**". Juin 13 pp. Disponível em <http://www.jourdan.ens.fr/~amable/LES%20SYSTEMES%20D'INNOVATION.pdf>. Acesso em 14/08/2013

AMABLE, B. e PETTIT, P. (2001). "The Diversity of Social Systems of Innovation and Production during the 1990s". **CEPREMAP** N° 2001-15.<http://www.cepremap.cnrs.fr> (acesso em 23/05/2014). 35 pp.

ARANTES, P. F. e FIX, M.(2009). **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional MinhaCasa, MinhaVida**.Disponívelem:<http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_

content&view=article&id=3580:pcthabitacional310709&catid=66:pacote-habitacional&Itemid=171>. Acesso em 18 nov. 2013

BARBOSA, N. e SOUZA, J.A.P.(2010). **A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda.**

<http://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf>.

BONDUKI, Nabil (2009). “*Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida*”. **Teoria e Debate**. Edição 82. 1º de maio de 2009.

<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida?page=full>. (acesso em 12/5/2013).

BRASIL (1974). **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79)**. Brasília: Imprensa Oficial. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF

BRASIL (1996). Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. LEI Nº 9.276, de 9 de maio de 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9276.htm. Acesso em 5 /6/ 2014.

BRASIL (1997). Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. LEI Nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J.A.; CHAVES, J.V e DUARTE, B.C. (2012). “*Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*”. **IPEA**. Nota Técnica nº 9.

Brasília, setembro de 2012. Disponível em

http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicadisc09.pdf. Acesso em 20/11/2012.

CODATO, A. N (1995). “*A burguesia contra o Estado? Crise política, ação de classe e os rumos da transição*” **Revista de Sociologia e Política**.4/5 (1995): 55-87.

http://www.lemp.historia.ufrj.br/imagens/textos/O_processo_decisorio_de_politica_economic_a.pdf. acesso em 7 de outubro de 2012.

DURLAUF, S.(1997) “*What Should Policymakers Know About Economic Complexity?*”.

Department of Economics, University of Wisconsin and Santa Fe Institute: September 13, 1997. Disponível em <http://www.santafe.edu/media/workingpapers/97-10-080.pdf>. acesso em

1º de junho de 2013.

ENGELS, F.(1873). **Para a Questão da Habitação**. Disponível em

<http://www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita/index.htm>. Acesso em 10 de novembro de 2012.

ENSP. ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA SÉRGIO AROUCA (1986)..

Cadernos de Saúde Pública (1986). “*Informe Departamento de Estudos e Pesquisas Aplicadas do BNH/ DEPEA*”. v. (3): 387-389, jul/set, 1986. **Fundação Oswaldo Cruz**.

<http://www.scielo.br/pdf/csp/v2n3/v2n3a16.pdf>. acesso em 2 de outubro de 2014.

FORBES BRASIL (2014). **The Complete List of the 150 Richest People In Brazil**. Edição de agosto de 2014. <http://www.forbes.com/sites/andersonantunes/2014/09/18/the-complete-list-with-the-150-richest-people-in-brazil/>.

GAZETA MERCANTIL, Fundos ampliam investimento no setor imobiliário no Brasil. Rosa, Silva. Gazeta Mercantil, 20/08/2008, Finanças, p. B1. http://duailibeimobiliaria.com.br/ver_noticia.php?id=318&titulo=Fundos%20ampliam%20investimento%20no%20setor%20imobili%C3%A1rio%20no%20Brasil. acesso em 5 de setembro de 2013.

IANONI, Marcus (2012). **O Lobby dos Bancos no Brasil: Um Estudo Sobre a Febraban Vis á Vis o Estado**. (Departamento de Ciência Política – UFF) – Julho/2012. mimeo. http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/12_7_2012_17_7_1.pdf.

IBGE, (2015). **Censo demográfico 1950/2010**. disponível em <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=2&vcodigo=POP119&t=taxa-media-geometrica-crescimento-anual-populacao>. acesso em 12/04/2015

IPEA (2007). **Políticas Sociais – acompanhamento e análise** | 14 | fev. 2007. pp. 279-302 disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/habitacao14.pdf. acesso em 15 de março de 2015.

MALARD, Maria Lucia (s/d). **A árvore da habitação** <http://www.arq.ufmg.br/eva/art003.pdf>. (acesso em 22/4/2013)
O Simples Nacional e as empresas de construção civil, Sinduscon/SP, 29/11/2011, disponível em <http://www.sindusconsp.com.br/msg2.asp?id=5258>, acesso em 5/4/2013.

ORLÉAN, A. (2004). “*L’Économie des Conventions :Definitions et Resultats*”. Préface à la réédition de *Analyse économique des conventions*. Presses Universitaires de France, collection. **Quadrige**. 2004, 9-48. Disponível em <http://www.parisschoolofeconomics.com/orlean-andre/depot/publi/PrefaceQuadrige.pdf>. acesso em 2 de julho de 2013.

PAULANI, Leda (2012). “*A dependência redobrada*”. *Le Monde Diplomatique*. 03 de agosto de 2012. <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1219>. acesso em 12 de setembro de 2013.

PRADO, Sérgio (coord.) . “*Transferências intergovernamentais na Federação Brasileira – avaliação e alternativas de reforma*”.. Forum Fiscal dos Estados Brasileiros. **Caderno Fórum Fiscal nº 6**. disponível em http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos_presenciais/Forum_Estados/FFEB_Caderno_n_6.pdf. acesso em 11 de setembro de 2014.

REIS, Bruno P. W. (2003). “*O Mercado e a Norma: o Estado Moderno e a Intervenção Pública na Economia*”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18 nº. 52 junho/2003.pg.55-79. acesso eletrônico: www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18066.pdf. acesso em 18 de outubro de 2012.

RODRIGUES, M. A. (2011). **Conversão Institucional da Reforma da Segurança Pública do Brasil**. Dissertação de Mestrado do Curso de Pós-Graduação em Ciência Política no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências

Humanas da USP. disponível em
www.teses.usp.br/.../2011_MarcoAntoniodaSilvaRodrigues_VRev.pdf

SANFELICI, D.M.(2013). “A *financeirização do circuito imobiliário como rearranjo escalar do processo de urbanização*”. **Revista Franco-Brasileira de Geografia** .18.2013 : Número 18 <http://confins.revues.org/8494>

SCHULMAN, M. (1995). “*Os Financiamentos Imobiliários no Contexto de uma Economia Estabilizada e Desindexada*” (**VII Congresso ABECIP**, 1995.pg 38). Disponível em http://abecip.org.br/m3.asp?cod_pagina=453&submenu=sim&cod_pai=429&cod_pai2=453# acesso em 20 de abril de 2013.

ANEXOS

Anexo 1. 1ª Conferência Nacional de Habitação

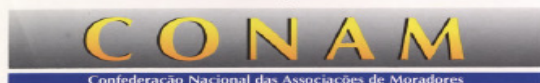
Iª Conferência Nacional de Habitação



Construindo uma Política Habitacional

Brasília - 24 a 27 de maio de 1994
San Marco Hotel

Promoção:



Patrocínio:



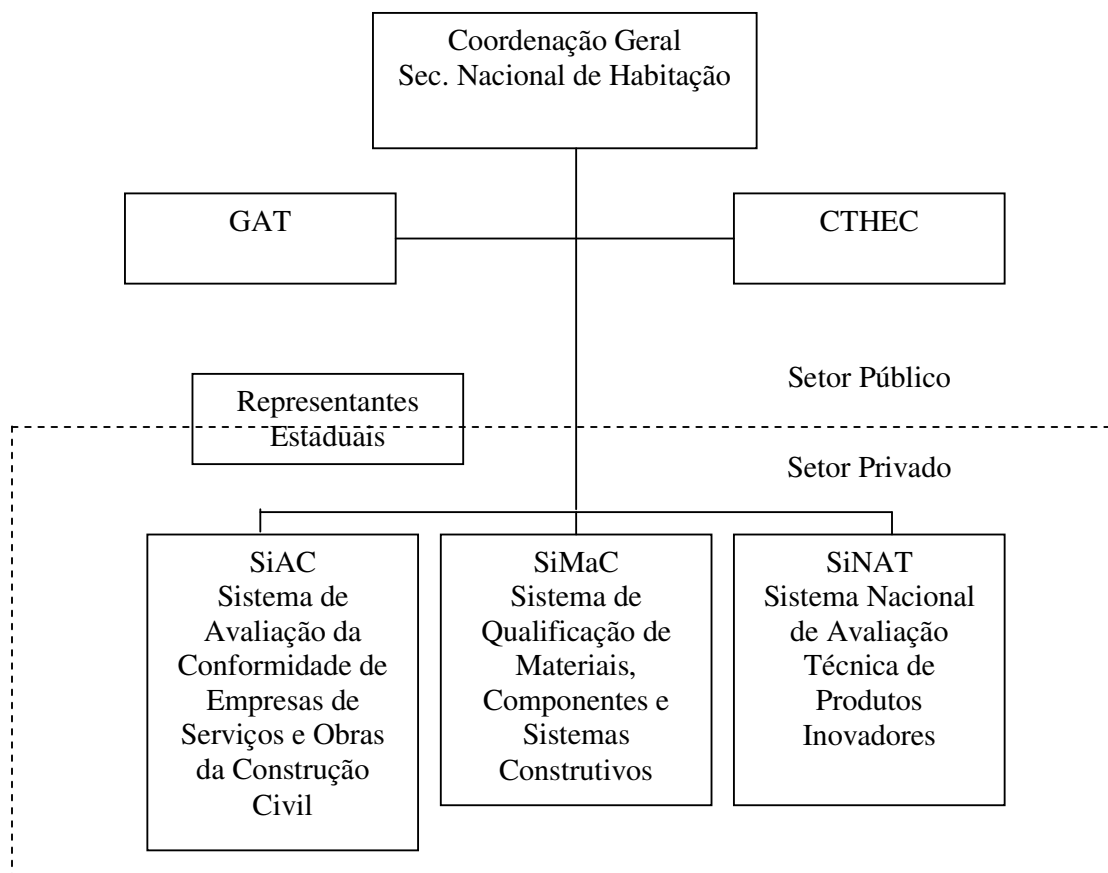
Informações com a Secretaria Executiva
W-3 - Quadra 705 - Bloco G - Casa 43
Telefones: (061) 242-6549 - 242-6897
Fax: (061) 243-1569
Brasília - Distrito Federal - CEP: 70.350 - 707



**Apoio: Governo Federal, Governos Estaduais, Prefeituras Municipais e
Entidades de Classe de Empresários e Trabalhadores**

Anexo 2.

Diagrama do Arranjo Institucional do PBPQ-H



Anexo 3. Detalhamento das Representações no Conjunto dos Fóruns CDU, ConCidades e COMPUR/RJ

Quadro III.2. - Órgãos e Entidades com Representação nos três fóruns

Conselho das Cidades ConCidades	Comissão de Desenvolvimento Urbano CDU	Conselho Municipal de Política Urbana da Cidade do Rio de Janeiro - COMPUR/RJ Representantes Equivalentes
Ministério das Cidades	Ministério das Cidades	Secretaria Municipal de Transportes - SMTR Secretaria Municipal de Urbanismo - SMU Secretaria Municipal de Habitação - SMH
Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC e Confederação Nacional do Comércio – CNC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC	Associação Comercial do Rio de Janeiro - ACRJ
Confederação Nacional da Indústria - CNI	Confederação Nacional da Indústria - CNI	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN
Confederação Nacional das Associações de Moradores - CONAM	Confederação Nacional das Associações de Moradores - CONAM	Federação das Associações de Moradores do Município do Rio de Janeiro - FAMRIO
Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB-RJ

Anexo 3 (cont.). Detalhamento das Representações no Conjunto dos Fóruns CDU, ConCidades e COMPUR/RJ

Quadro III.3. - Órgãos e Entidades com Representação em dois fóruns

Conselho das Cidades ConCidades	Comissão de Desenvolvimento Urbano CDU	Conselho Municipal de Política Urbana da Cidade do Rio de Janeiro - COMPUR/RJ Representantes Equivalentes
Caixa Econômica Federal	Caixa Econômica Federal	
Associação Brasileira de COHABS e Agentes Públicos de Habitação - ABC	Associação Brasileira de COHABS e Agentes Públicos de Habitação - ABC	
Confederação Nacional de Municípios – CNM	Confederação Nacional de Municípios – CNM	
Frente Nacional de Prefeitos – FNP	Frente Nacional de Prefeitos – FNP	
Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana – FRENVRU	Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana – FRENVRU	
Conf. Nac. das Instituições Financeiras - CNF	Conf. Nac. das Instituições Financeiras - CNF	
Federação de Órgãos para Assistência Social e Educativa - FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educativa - FASE	
Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM	Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM	
União Nacional por Moradia Popular - UNMP	União Nacional por Moradia Popular - UNMP	
Central dos Movimentos Populares - CMP	Central dos Movimentos Populares - CMP	
Ass.Bras.de Ensino de Arq. e Urbanismo – ABEA	Ass.Bras.de Ensino de Arq. e Urbanismo – ABEA	
Fed. Nacional dos Arquitetos e Urbanistas – FNA	Fed. Nacional dos Arquitetos e Urbanistas – FNA	

Anexo 3 (cont.). Detalhamento das Representações no Conjunto dos Fóruns CDU, ConCidades e COMPUR/RJ

Quadro III.4. - Órgãos e Entidades com Representação em dois fóruns (cont.)

Conselho das Cidades ConCidades	Comissão de Desenvolvimento Urbano CDU	Conselho Municipal de Política Urbana da Cidade do Rio de Janeiro -COMPUR/RJ
Federação Intersindical de Engenheiros – FISENGE		Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro – SENG
Ministério da Fazenda		Secretaria Municipal de Fazenda - SMF
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome		Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS e Secretaria Especial de Desenvolvimento Solidário -
Ministério do Meio Ambiente		Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMAC
Ministério do Turismo		Secretaria Especial de Turismo - SETUR
Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República		Secretaria Municipal da Casa Civil - CVL
	Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário – ADEMI	Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário – ADEMI
	Associação dos Escritórios de Arquitetura do Rio de Janeiro – ASBEA	Associação dos Escritórios de Arquitetura do Rio de Janeiro – ASBEA
	Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo - CONFEA	Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos do Estado do Rio de Janeiro – SEAERJ
	Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - FENEA	Sindicato da Indústria da Construção Civil - SINDUSCON

Anexo 3 (cont.). Detalhamento das Representações no Conjunto dos Fóruns CDU, ConCidades e COMPUR/RJ

Quadro III.5. - Órgãos e Entidades com Representação em um fórum

Conselho das Cidades ConCidades	Comissão de Desenvolvimento Urbano CDU	Conselho Municipal de Política Urbana da Cidade do Rio de Janeiro - COMPUR/RJ Representantes Equivalentes
Fed. Nac. dos Arquitetos e Urbanitários – FNA		
Federação Nacional dos Urbanitários – FNU		
Ass. Bras. de Eng. Sanitária e Ambiental – ABES		
Associação dos Geógrafos Brasileiros – AGB		
Associação Nac. de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR		
Organização das Cooperativas Brasileiras		
Central Única dos Trabalhadores – CUT		
	Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção - ANAMACO	
	Instituto Brasileiro do Concreto - IBRACON	
	Sind. das Emp. de Compra, Venda, Locação e Adm. de Imóveis e Condomínios - SECOVI	
	Ins. Brasileiro de Administração Municipal - IBAM	
	Instituto Pólis - PÓLIS	

Anexo 3 (cont.). Detalhamento das Representações no Conjunto dos Fóruns CDU, ConCidades e COMPUR/RJ

Quadro III.6. - Órgãos e Entidades com Representação em um fórum (cont.)

Conselho das Cidades ConCidades	Comissão de Desenvolvimento Urbano CDU	Conselho Municipal de Política Urbana da Cidade do Rio de Janeiro - COMPUR/RJ Representantes Equivalentes
	Centro de Est. e Pesq. de Administração Municipal do Governo do Estado de São Paulo - CEPAM	
	Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos Forçados - COHRE	
	Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU	
	Associação Brasileira dos Mutuários da Habitação - ABMH	
	Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG	
	Instituto de Registro Imobiliário do Brasil: IRIB	
		Federação das Associações das Favelas – FAFERJ
		Secretaria Municipal de Cultura - SMC
		Procuradoria Geral do Município - PGM
		Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP