



**Universidade de Brasília**

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

MARIA RAQUEL PIRACIABA PEIXOTO

**INFLUÊNCIA DO BNH E DO SNHIS SOBRE O PMCMV: ANÁLISE À LUZ DA  
DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA E DO SISTEMA DE CRENÇAS**

Brasília – DF

2016

MARIA RAQUEL PIRACIABA PEIXOTO

**INFLUÊNCIA DO BNH E DO SNHIS SOBRE O PMCMV: ANÁLISE À LUZ DA  
DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA E DO SISTEMA DE CRENÇAS**

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Prof. Dra Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Brasília – DF

2016

P Piraciaba Peixoto, Maria Raquel  
M333 i INFLUÊNCIA DO BNH E DO SNHIS SOBRE O PMCMV:  
ANÁLISE À LUZ DA DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA E DO  
SISTEMA DE CRENÇAS / Maria Raquel Piraciaba  
Peixoto; orientador Suely Mara Vaz Guimarães de  
Araújo. -- Brasília, 2016.  
88 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas  
Públicas) -- Universidade de Brasília, 2016.

1. Políticas Públicas Habitacionais. 2. Programa  
Minha casa, minha vida. 3. Path Dependence. 4.  
Sistema de crenças. I. Vaz Guimarães de Araújo, Suely  
Mara, orient. II. Título.

MARIA RAQUEL PIRACIABA PEIXOTO

**INFLUÊNCIA DO BNH E DO SNHIS SOBRE O PMCMV: ANÁLISE À LUZ DA  
DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA E DO SISTEMA DE CRENÇAS**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do  
Curso de Administração da Universidade de Brasília da aluna

**Maria Raquel Piraciaba Peixoto**

Prof. Dra Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Professora Orientadora

Prof. Dra Christiana Soares de Freitas

Professora -Examinadora

Prof. Dra Suylan de Almeida Midlej e Silva

Professora -Examinadora

Brasília (DF), 01 de dezembro de 2016

Agradeço a Deus, pela força e capacidade. À minha família, pelo apoio. E ao sistema educacional público, pela oportunidade.

*“A menos que modifiquemos à nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nos acostumamos a ver o mundo”.*

(Albert Einstein)

## RESUMO

A questão habitacional pauta constantemente as agendas de todos os governos. O Brasil continua sendo um país de baixa renda per capita e isso se reflete em um grande déficit habitacional que atinge sobretudo as famílias de baixa renda. Esse problema, aliada a não priorização das agendas de governo no que diz respeito a urbanização, causa um entrave no desenvolvimento do país. Ademais, as políticas habitacionais nas últimas décadas têm sido utilizadas como instrumento de medidas anticíclicas para alavancar a economia em tempos de crise. Os programas habitacionais têm o objetivo de promover a aquisição de moradias, principalmente para as famílias de baixa renda, por meio de financiamentos e subsídios públicos. Para isso, as políticas implementadas contaram com o setor da construção civil, que em última instância um grande beneficiado. A abordagem aqui desenvolvida abrange especificamente três políticas públicas – BNH, SNHIS e PMCMV. O presente estudo busca compreender as ações do governo federal e o processo de construção das políticas habitacionais a partir de um panorama histórico. O foco principal é averiguar se o desenho do PMCMV sofreu influência dos programas antecedentes, BNH e SNHIS, e se é possível notar indícios que apontem que entre eles haja uma trajetória dependente. Além de investigar os grupos de interesses e os conjuntos de ideias que nortearam a formulação dessas políticas, utilizando a ótica do sistema de crenças do modelo ACF. Com essa finalidade, foram realizadas pesquisas documentais, entrevistas com estudiosos do assunto e a participação em um seminário. Os resultados indicam que as políticas habitacionais do país podem ser melhor entendidas quando analisadas sob o enfoque da teoria da dependência da trajetória associada ao sistema de crenças.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Política Habitacional. Programa Minha casa, minha vida. Banco Nacional de Habitação. Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. *Path Dependence*. Sistema de Crenças.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	9
1.1. Contextualização .....	9
1.2. Formulação do problema e Objetivos .....	12
1.3. Justificativa .....	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	16
2.1. Teoria da Dependência da Trajetória – <i>Path Dependence</i> .....	16
2.1.1. Neo-institucionalismo .....	17
2.1.2. Institucionalismo Histórico .....	19
2.1.3. Conceito .....	19
2.2. Advocacy Coalition Framework (ACF) .....	24
2.2.1. Aspectos Gerais e Premissas do ACF .....	24
2.2.2. O sistema de crenças .....	25
3. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO E METODOLOGIA DA PESQUISA .....	28
3.1. Caracterização da área do objeto de estudo .....	28
3.2. Forma e descrição geral da pesquisa .....	33
3.3. Participantes do Estudo .....	35
3.4. Descrição do instrumento de pesquisa e coleta de dados .....	36
4. DIAGNÓSTICO DA POLÍTICA PÚBLICA .....	39
4.1. Políticas Habitacionais Anteriores ao Programa Minha Casa Minha Vida .....	39
4.1.1. BNH .....	39
4.1.2. SNHIS .....	46
4.2. Programa Minha Casa Minha Vida .....	52
4.3. Análise comparativa entre as políticas .....	62
4.3.1. Similaridades e Diferenças .....	62
4.3.2. Análise dos resultados à luz das teorias .....	70
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	78
REFERÊNCIAS .....	81
ANEXO .....	86
ANEXO I: Roteiro de Entrevistas .....	86



# 1. INTRODUÇÃO

O capítulo será composto por uma abordagem das ideias mais relevantes que embasaram o estudo deste trabalho. Primeiro, será apresentada uma contextualização acerca do tema políticas públicas habitacionais brasileiras constituídas pelo governo federal. Posteriormente, serão explanados a formulação do problema, a exposição do objetivo geral da pesquisa e dos objetivos específicos que nortearam este estudo. Por fim, será apontada a justificativa para a realização da pesquisa.

## 1.1. Contextualização

Desde o século XIX há no Brasil uma conjunção de acontecimentos que provocaram a ampliação e a formação dos espaços urbanos no país, tais como o fim da escravidão, os movimentos imigratórios e a industrialização que provocou a fuga dos trabalhadores do campo para as cidades.

Esses acontecimentos trouxeram um acelerado crescimento das zonas urbanas, o que ocasionou um “inchaço” das cidades. Este fato, aliado a outros, tem provocado muitos problemas ligados a habitação e urbanização, tais como coabitações, habitações precárias, falta de infraestrutura e um aumento substancial do déficit habitacional.

Nesse contexto, as famílias brasileiras sempre tiveram como aspiração o acesso a “casa própria” e o poder público vem investindo em políticas públicas habitacionais e urbanísticas, visando propiciar à população a possibilidade de adquirir sua unidade domiciliar, principalmente às famílias de baixa renda.

Análise realizada pelo Departamento da Indústria da Construção da Fiesp mostra que, em 2014, o déficit habitacional acumulava 6,198 milhões de famílias, o cálculo foi efetuado com base na metodologia da Fundação João Pinheiro<sup>1</sup>. Cabe ressaltar ainda,

---

<sup>1</sup> <http://www.fiesp.com.br/noticias/levantamento-inedito-mostra-deficit-de-62-milhoes-de-moradias-no-brasil>. Acesso em: 02 nov. 2016.

que o déficit se concentra preponderantemente nas famílias que recebem até 3 salários mínimos mensais.

Nesse sentido, para entender o processo de incentivo estatal para a produção e aquisição de moradia e compreender as perspectivas que orientam a última política habitacional de grande escala lançada no país, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), retoma-se a atuação do Governo Federal em sua produção direta dos conjuntos habitacionais e nos financiamentos dessas habitações nos anos 1964, 2005 e 2009.

Os governos, historicamente, têm abordado o problema com diversificadas medidas. Entre elas constaram o decreto-lei do Inquilinato de 1942 e a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensão e da Fundação da Casa Popular de 1946.

Os Institutos e a Fundação deram início à produção estatal de moradias subsidiadas pelo governo, que passou a viabilizar o financiamento da promoção imobiliária. Contudo, essas políticas foram ineficientes, como salienta Bonduki:

Embora, a questão habitacional fosse reconhecida como um problema do Estado, até 1964 interesses contraditórios presentes nos governos populistas, descontinuidade e falta de prioridade impediram a implementação de uma política de habitação social de maior alcance (BONDUKI, 2002, p. 100).

Já em 1964, no período do regime militar, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) e instituído o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). O Banco tinha como objetivo fornecer o acesso à casa própria para famílias de baixa de renda. Para isso, adotou o papel de facilitador da gestão do setor da construção habitacional, ou melhor, tornou mais acessíveis os financiamentos para a construção civil.

No contexto da formulação do BNH, a política habitacional foi utilizada como mecanismo para solucionar a crise econômica instaurada no país. Pois, o setor da construção civil e a crescente urbanização fomentam a economia, promovendo a geração de empregos, a compra de materiais de construção, além do consumo de bens duráveis.

Salientado por Azevedo e Andrade (2011), a política habitacional não é apenas vista como uma compreensão do problema urbano e do déficit habitacional. Ao contrário, desde o início, com a criação do BNH, o Estado privilegia o aspecto habitação *stricto sensu*, em oposição a moradias como um lar, pois as construções não levavam em consideração o planejamento, o direito às cidades e a cultura dos moradores.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ficou previsto que a moradia se tornaria um direito social da pessoa humana, que procura atender os ditames dos princípios da dignidade do ser humano e da função social da propriedade, considerado, assim, um direito fundamental à sobrevivência do homem. Nessa linha, explica Rolnik (2015, p.264):

A constituição de 1988 incorporou um capítulo sobre política urbana, estruturado em torno da noção de função social da cidade e da propriedade, do reconhecimento dos direitos de posse dos milhões de moradores das favelas e periferias das cidades do país e da incorporação direta dos cidadãos aos processos decisórios relacionados a essa política.

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades (MCidades), tem início a reconstrução da Política e do Sistema Nacional de Habitação. Com as reivindicações de movimentos sociais urbanos, foi idealizada a política em um modelo participativo e democrático. O que culmina na aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que por sua vez tem como objetivo promover condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população (LOPES, 2012).

Observa-se que o Estado se preocupa em universalizar os direitos sociais, promovendo por meio da casa própria a inclusão social, e com esse sistema inclui a participação da sociedade no processo das construções das moradias.

Em 2008, o Estado encontrava-se em um contexto de crise internacional com fuga dos investimentos de capitais financeiros. Na tentativa de solucionar a crise, o governo investe mais uma vez na habitação como um meio de movimentar a economia e de investir na inserção social via consumo, como explicado por Schvarsberg (entrevistado, 2016).

Em 2009, então, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva incluiu no Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC) um programa de grande escala de construção civil, e deu início ao Programa Minha casa, Minha Vida com objetivo de reduzir o déficit habitacional e outros propósitos, como se mostrará ao longo do desenvolvimento da pesquisa.

## **1.2. Formulação do problema e Objetivos**

Nesse contexto, procurou-se estudar três políticas habitacionais formuladas pelo governo federal – BNH, SNHIS e PMCMV. Elas foram idealizadas com intuito de combater o déficit habitacional do país, e como já mencionado, beneficiar principalmente as famílias de baixa renda na aquisição de suas moradias.

Conforme será detalhado mais adiante, a formulação e implantação dessas políticas foram impulsionadas, também, por outros objetivos. Esses propósitos foram o pilar para a estruturação das políticas e refletem os resultados que elas obtiveram.

O foco da presente pesquisa é verificar se o PMCMV foi influenciado pelas políticas habitacionais executadas anteriormente, ou seja, identificar se existe uma trajetória dependente entre as políticas públicas habitacionais. No caso, estreitou-se a pesquisa ao comparar o PMCMV ao BNH e SNHIS. Além disso, procura-se compreender quais conjuntos de ideias norteiam cada política.

Dessa maneira, retrocedeu-se à década de 1960 quando da constituição do BNH e, posteriormente, avançou-se para o início dos anos 2000, quando a influência dos movimentos dos urbanistas resultou na criação do MCidades, que instituiu o SNHIS. Logo, este foi o caminho traçado para compreender o que foi mantido e alterado em relação às políticas anteriores na formulação do PMCMV.

Com este estudo, é possível conhecer de forma mais aprofundada como as políticas foram desenvolvidas ao longo do tempo e quais são os reflexos dos programas antecedentes sobre os posteriores. Além disso, se pode debruçar sobre a multiplicidade dos distintos conjuntos de ideias que levaram à estruturação das políticas. Para

alcançarmos as respostas para as indagações deste estudo utilizamos o modelo do *Path Dependency* (Dependência da Trajetória) e o sistema de crenças direcionadas às políticas públicas do modelo *Advocacy Coalition Framework* (Modelo de Coalizão de Defesa).

À vista do exposto, a pergunta que norteou a elaboração deste trabalho foi: *Como o desenho estrutural do PMCMV foi influenciado pelo BNH e SNHIS?*

Nesta perspectiva, o objetivo geral do estudo visa compreender o Programa Minha Casa, Minha Vida sob a ótica da dependência da trajetória e verificar as crenças envolvidas na sua formulação.

Os objetivos específicos são, primeiramente, analisar o contexto histórico em que os programas BNH, SNHIS e PMCMV foram criados. Com este exercício, será possível compreender com maior clareza qual era o momento político, social e econômico que se encontrava o país no momento da formulação das políticas e verificar quais as influências desses aspectos para a estrutura da política.

O segundo objetivo específico é identificar as principais características dessas políticas habitacionais. Nessa etapa, será possível conhecer as políticas a fundo e identificar quais são as semelhanças e diferenças existentes entre os programas habitacionais. Dessa forma, é possível comparar as políticas e averiguar a possível existência de uma trajetória dependente.

A partir do segundo objetivo, consegue-se atingir o terceiro objetivo específico que é mapear os principais conjuntos de ideias que formularam as políticas. Para assim, verificar quais conjuntos de crenças conduziram as políticas.

### **1.3. Justificativa**

O tema política habitacional foi escolhido devido à sua importância e visibilidade, além de se tratar de um assunto que está presente nas agendas dos governos federais, estaduais e municipais. Isso se deve ao fato de a questão habitacional ser considerada, na atualidade, um dos principais problemas sociais urbanos. Em uma perspectiva em

que se instala esse problema da moradia integrado ao direito à cidade, pode-se apontá-lo como um entrave para o desenvolvimento das cidades, que gera reivindicações dos movimentos sociais e da própria população.

Assim, a falta de moradia nos espaços urbanos é uma adversidade a ser enfrentada pelos gestores públicos na atualidade. Muitos são os que vivem ainda nas ruas, nas favelas, nos assentamentos precários caracterizados por irregularidades fundiárias e urbanísticas, em coabitações e imóveis improvisados sem qualquer infraestrutura.

O problema habitacional no Brasil não é algo recente, vem desde o período colonial, mas seus reflexos são sentidos ainda hoje, e com força. Isso pode ser percebido pelo grande déficit habitacional acumulado, que foi agravado com a crescente urbanização pela qual o país passou a partir da década de 1950.

Essa situação está presente tanto nas cidades de grande como de médio porte do país. Assim, faz-se mister atentar para a importância da efetivação de políticas habitacionais que consigam enfrentar o déficit habitacional do país, juntamente com o desenvolvimento urbanístico e o direito à moradia digna.

Nesse contexto, o presente estudo visa analisar as relações complexas entre as políticas e os conjuntos das ideias que as nortearam, nas últimas décadas. Espera-se que, ao compreender esses fenômenos, o trabalho possa contribuir para esta área de pesquisa e ajude no entendimento das políticas públicas habitacionais executadas no país.

Além disso, busca-se com esse trabalho reforçar a ideia de que ao se analisar uma política pública, não se deve fazê-lo sem levar em consideração as políticas precedentes. Nelas podem estar as respostas que procuramos para entendermos a atual.

O presente estudo foi dividido em cinco capítulos. O primeiro correspondeu a introdução composta pela contextualização do assunto, formulações do problema, dos objetivos e da justificativa. No segundo capítulo, foi apresentada a fundamentação teórica referente as teorias da dependência da trajetória e do sistema de crenças do

ACF. No terceiro, foi desenvolvida a caracterização da área do objeto de estudo e a metodologia, nesta seção foi descrito como a pesquisa foi operacionalizada, os participantes do estudo, a descrição do instrumento de pesquisa e a coleta de dados.

O quarto capítulo, denominado diagnóstico da política, focou primeiramente na descrição de cada política pública trabalhada – BNH, SNHIS e PMCMV – posteriormente foram apresentados os resultados. Estes, por sua vez, foram divididos em duas partes, a primeira discorreu a respeito das semelhanças e das diferenças das políticas públicas analisadas e na segunda essas comparações foram analisadas sob à luz das teorias. Por fim, foram feitas as considerações finais do estudo.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Será exposto neste capítulo o guia teórico em que se fundamentou a pesquisa. Os conceitos de maior relevância neste caso são a teoria da dependência da trajetória (*path dependence*), que foi dividido em neo-institucionalismo, institucionalismo histórico e conceito, e a teoria do modelo *Advocacy Coalition Framework* (ACF) sobre o qual se desenvolveu seus aspectos gerais e o sistema de crenças.

### 2.1. Teoria da Dependência da Trajetória – *Path Dependence*

A teoria da dependência da trajetória (*path dependence*) teve sua origem no campo econômico, mais precisamente do ramo da economia da tecnologia, sob a influência do pensamento de uma corrente econômica evolucionária. De fato, economistas desenvolveram uma teoria que explicasse a razão pela qual na economia um caso empírico não evoluía para um resultado predeterminado. De fato, como enfatizado por PIERSON (2000, p. 253)

A Ciência Econômica tem tradicionalmente focado na busca por um equilíbrio único. [...] Ademais, pelo fato de economistas adotarem um cenário de retorno marginal decrescente, este resultado é potencialmente atingível. Com retornos decrescentes, fatos econômicos irão gerar *feedback* negativo, que irá levar a um equilíbrio previsível. [...] Durante os últimos quinze anos, todavia, essa tradição dos retornos decrescentes se defrontou com inúmeros desafios. Economistas mostraram um interesse cada vez maior na ideia dos retornos crescentes<sup>2</sup> (tradução própria).

A *path dependence* veio para preencher uma lacuna que a tradicional teoria do retorno marginal decrescente – que leva a um equilíbrio previsível, o resultado ótimo – não poderia explicar. Na tradicional teoria, assim, um objetivo previsível é potencialmente alcançável, pois eventos econômicos que levam a um *feedback* negativo conduzem a esse equilíbrio antevisto (PIERSON, 2000).

---

<sup>2</sup> “Economics has traditionally focused on the search for unique equilibria. [...] Moreover, because economists assume a context of decreasing marginal returns, this goal is potentially achievable. With decreasing returns, economics actions will engender negative feedback, which will lead to a predictable equilibrium. [...] During the past fifteen years, however, this decreasing returns tradition has faced a mounting challenge. Economists have exhibited a growing interest in the idea of increasing returns” (PIERSON, 2000, p. 253).



Verificando que, em certos casos, como o de surgimento e predomínio de uma determinada tecnologia, os resultados atingidos poderiam variar parcialmente em função do traçado do processo, concluíram que aquele resultado era dependente da trajetória. Ou seja, um processo que seja dependente de sua trajetória não levará há um único resultado previsível mas poderá ter resultados diversos dependendo de seu histórico.

Um exemplo econômico clássico desse fenômeno é o caso do formato dos teclados de computador QWERTY. Mesmo não sendo o mais ergonômico, o formato atual persiste por ter sido estabelecido primeiro, ainda nas máquinas de escrever, criando um padrão. Outro exemplo é o sistema operacional da maioria dos computadores, o sistema WINDOWS que prevalece a despeito da criação de outros sistemas (PIERSON, 2000).

Os exemplos ilustram a constatação de que uma tecnologia consegue adquirir vantagens perante concorrentes, mesmo que não seja a alternativa mais eficiente no longo prazo. O momento da criação e os eventos seguintes, ou seja, o histórico, fizeram com que qualquer tentativa de substituição fosse cercada de muita resistência, o que garantiu sua permanência.

Isso se dá pelo fato de que, quando uma tecnologia que está sujeita a retornos crescentes, ou seja, quando gera mais satisfação para seus usuários conforme ela se consolida, o fato de ser a primeira a ser lançada tem um peso decisivo.

Assim, nesses casos os argumentos da teoria da dependência da trajetória, baseada nos retornos crescentes, prevalecem sobre a tradicional.

### **2.1.1. Neo-institucionalismo**

A teoria da dependência da trajetória foi emprestada da economia e empregada na ciência política por Paul Pierson (2000). O autor advoga que política é particularmente afetada pela “dinâmica dos retornos crescentes” e que “é frequentemente mais difícil

reverter curso na política do que seria na economia”<sup>3</sup> (PIERSON, 2000, p. 260, tradução própria).

Um dos principais objetos de estudo da ciência política são as instituições, sendo que nas últimas décadas um novo institucionalismo ganhou força. Enquanto os antigos estudos das instituições são tidos como muito descritivos e criticados pela falta de emprego de teorias, o novo institucionalismo foca as instituições de uma maneira mais metodológica, aplicando conhecimentos da economia, antropologia, sociologia, e psicologia cognitiva.

Ao trazer aspectos analíticos para o estudo das instituições, o neo-institucionalismo passa a ter um papel importante na análise de políticas públicas. De fato, o estudo das políticas tem sido beneficiado pelos métodos sistematizados de pesquisa do neo-institucionalismo, uma vez que nelas estão presentes elementos institucionais que influenciam preferências e objetivos dos atores. As instituições influenciam a política e devem ser analisadas no contexto histórico-social. “Não há dúvida de que instituições são conhecidas por fazer muitas coisas. Por exemplo, elas podem ser pensadas para influenciar a história, pensamentos políticos e refletem, portanto, um conjunto de tradições e prática”<sup>4</sup> (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008, prefácio XIII, tradução própria).

As teorias empregadas e a definição do que é uma instituição depende do enfoque que se dá a ela. Rhodes, Binder e Rockman (2008) destacam que, no neo-institucionalismo, as principais abordagens das instituições pela disciplina de ciência política são: o institucionalismo da escolha racional (*rational choice institucionalism*), o institucionalismo construtivo (*constructivist institucionalism*), o institucionalismo em rede (*network institucionalism*) e o institucionalismo histórico (*historical institucionalism*). Este último é o que emprega a teoria de dependência na análise das instituições.

---

<sup>3</sup> “[...] It is frequently more difficult to reverse course in politics than it would be in economics” (PIERSON, 2000, p. 260).

<sup>4</sup> “There is no doubt that institutions are said to do quite a lot. For example, they may be thought to embed history and political thought and to reflect, therefore, a set of traditions and practices” (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008, prefácio XIII).

## 2.1.2. Institucionalismo Histórico

Como mencionado, não há um consenso sobre o que consiste em uma instituição, e sua definição varia de acordo com a abordagem do tema. O institucionalismo histórico “enxerga instituições como continuidades<sup>5</sup>” (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008, prefácio XV, tradução própria) que são criadas para serem duradouras. Pode ser um conjunto formal de regras, uma estrutura política, um programa ou normas informais.

Para essa corrente, as instituições “são implementadas em vários níveis, podendo ser constitucional, ou podem ser procedimentais, podem ainda ser programáticas - por exemplo o programa nacional norte-americano de seguro de saúde ou seu sistema nacional de seguridade social<sup>6</sup>” (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008, prefácio XV, tradução própria). É nessa perspectiva ampla acerca das instituições traçada pelo institucionalismo histórico que se enquadram as políticas públicas cujos estudos permitem, então, a utilização das ferramentas analíticas dessa vertente do institucionalismo.

Para Pierson (2000), a teoria da dependência da trajetória é um dos principais instrumentos de análise que conta o institucionalismo histórico para dar suporte às suas constatações. Sendo assim, adota-se aqui essa teoria no estudo das políticas públicas dentro das quais enquadram os programas habitacionais brasileiros.

## 2.1.3. Conceito

A teoria da dependência da trajetória vem para corroborar a ideia de instituição como continuidade, e enfatiza os custos das mudanças. Nessa linha:

Realmente, a ênfase na dependência de trajetória é uma outra maneira de se dizer que os custos das transações de fazer as coisas de forma diferente são quase sempre altamente proibitivos, mas condições muito adversas podem

---

<sup>5</sup> “Historical institutionalists see institutions as continuities” (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008, preface XV).

<sup>6</sup> “Institutions, of course, are constituted at many levels. They may be constitutional; they may be procedural; and they may be programmatic—for example, national health insurance or national pension systems”(RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008, preface XV).

reduzir o custo marginal das mudanças<sup>7</sup> (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008, preface XV, tradução própria).

Paul Pierson (2000) – em seu artigo que sistematizou e popularizou a utilização da *Path Dependence* como ferramenta de análise da política, das políticas públicas e das instituições – chama a atenção para a falta de uma definição clara da teoria, que varia de um conceito mais abrangente a outro mais restritivo.

No conceito abrangente, cita William Sewell (1996, p. 262-3), para quem *path dependence* significa “que o que aconteceu num ponto inicial de tempo irá afetar os possíveis resultados de uma sequência de eventos que ocorrerem num ponto futuro<sup>8</sup>” (PIERSON, 2000, p. 252, tradução própria). Pierson (2000) assevera que a essência desta definição, a de que “a história importa”, não é suficiente.

Para ele a definição mais restritiva de Levi (1997, p. 28) seria mais acertada:

*Path dependence* tem de significar, se tem que significar alguma coisa, que uma vez um país ou região iniciou uma trilha, o custo de reverter é muito alto. Haverá outros pontos de escolha, mas os emaranhados de certos arranjos institucionais obstruem uma reversão da escolha inicial<sup>9</sup> (PIERSON, 2000, p. 252, tradução própria).

Este último conceito é, na visão de Pierson, o mais adequado, já que captura a ideia dos retornos crescentes – que deve ser a base da dependência da trajetória –, ao enfatizar que “passos anteriores em uma direção particular induzem os próximos movimentos na mesma direção<sup>10</sup>” (PIERSON, 2000, p. 252, tradução própria).

Em um processo que se caracteriza por ter um retorno crescente, a probabilidade de que um passo seja dado na mesma direção do anterior é maior a cada passo dado ao longo da trajetória. Isso ocorre, como explica Pierson, pelo fato de que “benefícios da atividade desempenhada comparada com outras opções possíveis aumentam com o

---

<sup>7</sup> “Indeed, the emphasis on path dependence is another way of saying that the transaction costs of doing things differently is almost always prohibitively high, although dire conditions may reduce the marginal costs of change” (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008, preface XV).

<sup>8</sup> “That what happened at an earlier point in time will affect the possible outcomes of a sequence of events occurring at a later point in time” (PIERSON, 2000, p. 252).

<sup>9</sup> “Path dependence has to mean, if it is to mean anything, that once a country or region has started down a track, the costs of reversal are high. There will be other choice points, but the entrenchment of certain institutional arrangements obstruct an easy reversal of the initial choice” (PIERSON, 2000, p. 252).

<sup>10</sup> “[...] preceding steps in a particular direction induce further movement in the same direction [...]” (PIERSON, 2000, p. 252).

tempo<sup>11</sup>” (PIERSON, 2000, p. 252, tradução própria). O processo dos retornos crescentes pode também ser descritos como auto reforço ou *positive feedback*.

Pierson utiliza-se de um uma ilustração matemática, que os matemáticos chamam de processo da urna *Polya (Polya urn process)* para explicar a lógica dos retornos crescentes.

O experimento funciona da seguinte maneira. Inicialmente uma urna contém apenas duas bolas, uma preta e outra vermelha. Retira-se uma das bolas e a devolve juntamente com outra da mesma cor, e o processo é repetido até o preenchimento da urna. Assim, ao final, a quantidade de bolas de cada cor na urna depende muito das primeiras retiradas, e as retiradas posteriores irão influenciar pouco a distribuição das bolas. Ou seja, a sequência inicial é a que tem um grande efeito sobre o percentual de bolas de cada cor na urna.

Essa ilustração mostra que a probabilidade de se tirar uma bola de determinada cor de uma urna cheia depende de uma série de eventos sequenciais aleatórios ocorridos durante o preenchimento, no qual o evento anterior reforça a sua reprodução influenciando para que o seguinte siga na mesma direção. Assim, o autor conclui que:

O processo da urna Polya demonstra retornos crescentes ou positivo feedback. Cada passo ao longo de uma trajetória particular produz consequências que fazem aquela trajetória mais atrativa para o próximo passo. Quando esses efeitos começam a acumular, eles geram um poderoso virtuoso (ou vicioso) ciclo de auto reforço das atividades<sup>12</sup> (PIERSON, 2000, p. 253, tradução própria).

Para Peters, (PETERS, 1999, p. 63 *apud* GAINS; JOHN; STOKER, 2005, p.25) “escolhas feitas quando uma instituição está sendo formada, ou quando uma política está sendo iniciada, terão uma contínua influência amplamente determinante [...] no futuro”. Assim, a partir do momento em que uma trajetória tenha sido estabelecida, a mudança de orientação e rumo das instituições demandaria uma força considerável. Esse esforço demandado tende a ser maior em função do decurso de tempo.

---

<sup>11</sup> (benefits of the current activity compared with other possible options increase over time) (PIERSON, 2000, p. 252).

<sup>12</sup> “Each step along a particular path produces consequences which make that path more attractive for the next round. As such effects begin to accumulate, they generate a powerful virtuous (or vicious) cycle of self-reinforcing activity” (PIERSON, 2000, p. 252).

Dessa forma, o desenvolvimento das instituições ao longo do tempo é dependente de sua trajetória, ou seja, seu passado ajuda a traçar seu futuro. O estabelecimento e o histórico de uma instituição influenciam os atores que tendem manter o status quo daquela. Nesse sentido:

O peso acumulado das escolhas passadas – que ajudam a formar as preferências, rotinas e expectativas dos atores - mais as preferências das maiorias estabelecidas inibi mudanças em larga escala ou rápidas.

Claramente, em qualquer concepção de instituição, o custo de mudar se formal ou informal e se financeiro ou organizacional deve ser parte daquilo que uma instituição é. Igualmente, os custos políticos de tentar se causar um distúrbio no status quo são muito maiores onde o esforço envolve muitos atores com preferências diversas do que apenas uns poucos com preferências homogêneas. Assim, qualquer sistema que dificulte a tomada de decisões tende na direção da preservação da instituição existente. Mas nada disso é absoluto<sup>13</sup> (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008, prefácio XV, tradução própria).

Uma instituição, uma vez constituída e consolidada, pode ser alterada, mas o esforço para isso é muito grande. É muito mais simples alterar uma instituição antes de sua consolidação. Mas “uma crise, uma série aleatória de eventos ou a pressão social podem produzir uma nova maneira de se fazer as coisas<sup>14</sup>” (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008, p.39, tradução própria).

De fato, a dependência da trajetória não afirma que uma alternativa, uma vez fortalecida pelo mecanismo de auto reforço, esteja definitivamente consolidada de forma irreversível. O processo tende a fortalecer a alternativa “até que alguma coisa mine ou sucumba o mecanismo de reprodução que gerou a continuidade<sup>15</sup>” (PIERSON, 2000, p. 265, tradução própria).

---

<sup>13</sup> “The cumulative weight of past choices—which help to shape actors’ preferences, routines, and expectations—plus the preferences of stable majorities inhibit large-scale or relatively rapid change. Clearly, in any conception of institutions, the cost of change whether formal or non-formal and whether financial or organizational must be part of what an institution confers. Equally, the political costs of trying to disturb the status quo are far greater where the struggle involves many actors with diverse preferences rather than only a few with homogeneous preferences. So, any system that makes decision-making difficult tends toward the preservation of existing institutions. But none of this is absolute” (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008, preface XV).

<sup>14</sup> “A crisis, or a serendipitous confluence of events or social pressures, produces a new way of doing things” (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008, p.39).

<sup>15</sup> “[...] until something erodes or swamps the mechanisms of reproduction that generate continuity” (PIERSON, 2000, p. 265).

Esse ponto de inflexão é conhecido como momento crítico (*critical juncture*). Sendo assim, o momento crítico é de grande relevância no estudo da dependência da trajetória, pois é um período de mudança significativa para as instituições. É um grande evento que gera uma grande consequência.

Ele não se confunde com a dependência da trajetória, mas pode a ela estar ligado já que pode tanto interromper um processo de auto reforço em curso como desencadear um novo. “Argumentos sobre a dependência da trajetória explicam por que momentos históricos particulares têm consequências duradouras<sup>16</sup>” (PIERSON, 2000, p. 263, tradução própria).

Momento crítico pode ser visto como um dos acontecimentos dentro da teoria da trajetória já que:

Os argumentos da trajetória dependente baseados em feedback positivos sugerem que não somente “grandes” eventos têm grandes consequências; os pequenos que acontecem no momento certo podem ter grandes consequências também<sup>17</sup> (PIERSON, 2000, p. 263, tradução própria).

Em suma, para Pierson, o mecanismo dos retornos crescentes é o elemento chave de um processo histórico que produz o fenômeno da trajetória dependente. Num dado momento inicial, no qual diversas alternativas são viáveis, eventos casuais que ocorram em um momento crítico irão favorecer uma das alternativas em detrimento das outras, desencadeando uma trajetória específica que restringirá as escolhas posteriores dos atores. Assim, cada passo sucessivo ao longo dessa trajetória aumentará a probabilidade de que uma instituição, como vista pelo institucionalismo histórico, seja uma continuidade. Ou ainda, de que seja reproduzida quando da ocorrência de um novo momento crítico que se dê sob conjunturas semelhantes às do anterior.

---

16 “Arguments about path dependence explain why particular historical junctures have lasting consequences” (PIERSON, 2000, p. 263).

17 “Path dependent arguments based on positive feedback suggest that not only “big” events have big consequences: little ones that happen at right time can face a major consequence as well” (PIERSON, 2000, p. 263).

## **2.2. Advocacy Coalition Framework (ACF)**

### **2.2.1.Aspectos Gerais e Premissas do ACF**

O modelo *Advocacy Coalition Framework* (ACF) foi desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith em 1988 e, posteriormente, reformulado por Sabatier e Weible em 2007. O modelo é conhecido no Brasil como Modelo de Coalizões de Defesa (MDC) ou, ainda, como ressalta Araújo (2013), por Modelo das Coalizões de Advocacia.

O ACF procura compreender a formulação e os processos pelas quais as políticas públicas mudam ao longo do tempo (VICENTE, 2015). A questão relevante do ACF é supor que as políticas públicas “são produto da competição entre coalizões que compõem subsistemas formados por atores individuais e coletivos, de organizações públicas e privadas, que estão ativamente preocupados com determinada questão de política pública” (ARAÚJO, 2013, p.11).

Então, o ACF propõe a análise das mudanças das políticas públicas destacando o papel das coalizões no processo de disputas que envolvem diversos atores. Cada coalizão possui um conjunto de ideias como a política pública deve ser concretizada, denominadas no modelo “crenças”.

Como apontado por Vicente (2015) e Araújo (2013), o que mantém as coalizões de defesa unidas é exatamente o compartilhamento de crenças direcionadas a determinado tema de política pública. Essas crenças podem ser entendidas como valores, ideias e objetivos políticos.

Dentro dos subsistemas, após as coalizações de defesa se conformarem, os atores disputam para traduzir suas crenças em políticas públicas, ou nas alterações concretas delas, e influenciar as decisões governamentais. Um subsistema de política pública, de acordo com essa perspectiva é um conjunto de atores individuais e coletivos, tanto de organizações públicas, privadas e da sociedade, ou melhor, é um grupo de atores que atua em uma área de políticas públicas com regularidades ao longo do tempo, influenciando as decisões nesse campo, em relações de coordenação (intra-coalizão) e conflito (inter-coalizões).



Sabatier e Jenkins-Smith (1999) apresentam cinco premissas básicas do ACF, conforme explicam Vicente (2015) e Araújo (2013).

A primeira é de que a compreensão dos processos de mudança e do papel do aprendizado na política pública requer uma delimitação temporal de uma década ou mais.

A segunda proposição diz respeito às análises e aos estudos das mudanças das políticas públicas que ocorrem por meio de subsistemas de políticas públicas, ou melhor, “a visão de que os subsistemas constituem a unidade de análise mais adequada para o estudo da mudança nas políticas públicas” (ARAÚJO, 2013, p.13).

A terceira premissa afirma que os subsistemas têm que incluir a dimensão intergovernamental. Isso é fundamental, pois os subsistemas, como ressaltado anteriormente, englobam diversos atores, tanto governamentais como não governamentais, assim é primordial a adoção de uma perspectiva mais abrangente.

A quarta premissa dispõe que as políticas públicas ou os programas podem ser conceituados sob a visão dos sistemas de crenças envolvidos (VICENTE, 2015). Nesse sentido, destaca-se que “a compreensão de que políticas públicas e programas governamentais incorporam teorias de como atingir seus objetivos, podendo ser encarados como representações dos sistemas de crenças dos atores envolvidos” (ARAÚJO, 2013, p.13).

A última premissa refere-se ao papel primário das informações técnicas e científicas, sobretudo na análise dos processos de mudança da política pública, já que essas informações facilitam o aprendizado político (ARAÚJO, 2013; VICENTE, 2015).

### **2.2.2.O sistema de crenças**

Conforme Vicente (2015) expõe, as políticas públicas circundam objetivos a serem atingidos e, para isso, incorporam em suas práticas valores, visões sobre os problemas que são mais relevantes e a magnitude desses problemas, percepções sobre relações

causais e a eficácia dos instrumentos de intervenção, entre outros elementos. Nessa lógica, as políticas públicas podem ser conceituadas como sistemas de crenças (SABATIER; JENKINS-SMITH, 2013). Então, relacionar as políticas com as crenças possibilita analisar a influência dos atores sobre elas ao longo do tempo.

Esses sistemas de crença são fundamentais, porque as decisões humanas sobre as políticas públicas são orientadas pelo sentido e, na prática política, a persuasão é na direção de alcançar os interesses de cada grupo de atores, o que justifica o acesso ao poder e legitima aqueles que estão no poder (VICENTE, 2015).

Como salienta Araújo (2013, p. 25):

O conjunto de crenças políticas baliza tanto coordenação quanto conflito entre os atores envolvidos nos processos decisórios, e apresenta reflexos relevantes também em termos da execução da política pública.

No ACF, os sistemas de crenças “são apresentados em esquema tripartite, concebido segundo o grau de resistência à mudança por parte dos atores” (ARAÚJO, 2013, p. 25). O esquema é organizado da seguinte forma: 1) núcleo duro (*deep core*), inclui os axiomas normativos e ontológicos fundamentais; 2) núcleo político ou de políticas públicas (*policy core*), refere-se às posições mais importantes sobre a política pública e as estratégias básicas para se atingirem os valores do núcleo duro; e 3) aspectos instrumentais (*secondary aspects*), ligado a decisões instrumentais, as medidas e as informações necessárias para implementar o núcleo político (VICENTE, 2015, p. 82).

As crenças que permeiam o núcleo duro (*deep core*) são às relativas as concepções da natureza humana, como os direitos fundamentais, e são muito difíceis de serem alteradas. Por exemplo, direito à vida, liberdade, segurança, poder, conhecimento, amor, senso de justiça social, entre outros (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 252 *apud* VICENTE, 2015, p. 82). Araújo (2013) destaca que esse núcleo é comum a diversos subsistemas de políticas públicas, pois essas crenças guiam a atuação das coalizações em diferentes áreas.

O núcleo político ou de políticas públicas (*policy core*) está relacionado aos preceitos normativos essenciais e às preferências de destaque. Nessa lógica, os subsistemas de políticas públicas são fundamentados pelas crenças, que deveriam servir de guia para o comportamento estratégico das coalizões, ou melhor, as crenças são como filtros para os atores determinarem seus aliados e oponentes (SABATIER; WEIBLE, 2007 *apud* VICENTE, 2015, p. 82). Nesse núcleo, são identificados os grupos sociais cujo bem-estar é objeto de maior consideração, bem como “preceitos empíricos, como a distribuição adequada de autoridade entre o governo e o mercado e entre os diferentes instrumentos de políticas públicas e preferências de destaque em termos de política pública em foco” (ARAÚJO, 2013, p.27).

Araújo (2013), ainda, aponta que o *policy core* direciona o subsistema ao tema específico e delimita as coalizões, além de ser nessa esfera que as crenças funcionam como adesivos para manter cada coalizão unida e mobilizada.

Por fim, nos aspectos instrumentais (*secondary aspects*), se identificam os instrumentos necessários para implantar o núcleo político (*policy core*). No *secondary aspects*, estão inseridas preferências concretas em termos de políticas públicas, como:

Preferências políticas de menor destaque; crenças de menor amplitude referentes à seriedade de aspectos específicos do problema em locais específicos ou à importância relativa de fatores causais em diferentes momentos e locais; decisões sobre alocação de recursos orçamentários; interpretação de normas; informações sobre o desempenho de programas ou instituições específicas etc. (VICENTE, 2015, p. 83).

As mudanças ocorrem mais facilmente nesse núcleo instrumental, e essas alterações acontecem mediante o aprendizado orientado à política pública (*policy-oriented learning*).

### **3. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO E METODOLOGIA DA PESQUISA**

Neste capítulo, serão explanadas as estratégias de metodologia para alcançar a finalidade deste trabalho, além da exposição dos métodos e descrições das técnicas utilizadas. Inicialmente, contudo, faz-se necessário caracterizar de forma sintética as três fases da política habitacional brasileira que serão analisadas.

#### **3.1. Caracterização da área do objeto de estudo**

A pesquisa deu-se em torno das políticas públicas habitacionais brasileiras, especificamente Banco Nacional de Habitação (BNH), Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e, como foco principal, Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Todas as políticas foram formuladas pelo governo federal e constituídas em momentos e regimes distintos da política do país.

As políticas têm como objetivo construir moradias de interesse social e mitigar o déficit habitacional concentrado nas famílias de baixa renda. Para isso, o governo utiliza recursos de diversos fundos e do Orçamento Geral da União (OGU) para financiar e subsidiar as habitações e promover o acesso à aquisição chamada da “casa própria”.

A primeira política abordada – BNH –, como afirma Torelly (entrevistado, 2016), teve como pilar uma empresa pública, um banco, lançada no regime militar, em 1964, concebida pela Deputada Sandra Cavalcanti, que posteriormente foi nomeada a primeira presidente do Banco. Este foi extinto em 1986, sendo suas funções incorporadas pela Caixa Econômica Federal (CEF).

O BNH estava vinculado ao Ministério da Fazenda com patrimônio próprio e autonomia administrativa, gozando de imunidade tributária. Já sua administração era operada por um Conselho de Administração e uma Diretoria, cujos membros eram nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado Federal.

O Banco era responsável por gerir e financiar os empreendimentos voltados as produções habitacionais, nos mesmos moldes que faz atualmente a CEF, enfatiza Torelly (entrevistado, 2016). O BNH foi a principal instituição federal de desenvolvimento urbano durante as décadas de 1960 até o surgimento do PMCMV, na qualidade de gestor do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e da formulação e implementação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e Sistema Financeiro do Saneamento (SFS).

Azevedo e Andrade (2011) salientam que o SFH tem como finalidade promover recursos que garantam a execução do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Esses recursos são provenientes do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE).

De acordo com a legislação afeta à política, algumas das finalidades do BNH são<sup>18</sup>:

1. Orientar, disciplinar e controlar o SFH;
2. Incentivar a formação de poupanças e sua canalização para o SFH;
3. Disciplinar o acesso das sociedades de crédito imobiliário ao mercado nacional de capitais;
4. Financiar ou refinanciar a elaboração e execução de projetos promovidos por entidades locais de conjuntos habitacionais, obras e serviços correlatos;
5. Refinanciar as operações das sociedades de crédito imobiliário;
6. Financiar ou refinanciar projetos relativos a instalação e desenvolvimento da indústria de materiais de construção e pesquisas tecnológicas, necessárias à melhoria das condições habitacionais do país.

Já o programa SNHIS, foi instituído com o propósito de formar um sistema que condensa as diversas políticas habitacionais até então voltadas às famílias de baixa renda, ou seja, centralizar todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social.

---

<sup>18</sup> Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, capítulo IV, art. 17. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm).

Apesar de centralizar e articular as políticas de habitação social, o sistema tem caráter descentralizador e democrático, visto que foi criado para gestão democrática da cidade e para fornecer apoio e instrumentos ao cooperativismo voltado à construção das habitações sociais (LOPES, 2012).

A gestão democrática pode ser compreendida como uma gestão compartilhada entre os entes federativos que possuem competência comum constitucional de produzir as unidades habitacionais. Já o cooperativismo são as associações ou os grupos que possuem os mesmos interesses e obtém vantagens comuns. Neste caso, o SNHIS oferece suporte para que as cooperativas junto com a ação pública construam as moradias de interesse social.

Mantendo as mesmas características, os recursos destinados às produções das habitações do SNHIS, seguem a mesma lógica de democratização. Nesse sentido, Lopes (2012) afirma que as verbas são controladas e administradas com participação direta da sociedade civil e da administração pública por meio do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS).

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) foi criado com intuito de aglutinar recursos de diferentes fontes – privadas e do OGU.

As principais aplicações dos recursos são destinadas às ações que contemplem a aquisição, construção, conclusão e melhoria de habitações em áreas urbanas e rurais, além de urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social<sup>19</sup>.

Os órgãos e entidades que integram o SNHIS são:

1. Ministério das Cidades, como coordenador das ações do SNHIS, mediador do sistema com o Conselho das Cidades e acompanha a aplicação dos recursos do FNHIS;
2. Conselho Gestor do FNHIS realiza toda a gestão do FNHIS;
3. Caixa Econômica Federal é o agente operador do FNHIS;

---

<sup>19</sup> Lei nº 11.124, de 24 de junho de 2005, seção III, art. 11. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm).

4. Conselho das Cidades;
5. Conselhos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais;
6. Representantes da administração pública direta e indireta;
7. Representantes da sociedade civil, como fundações, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais, entre outros.

O PMCMV é uma política de habitação dentro do PAC, criado em 2009 pelo Governo Federal em parceria com estados municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos. O programa tem por objetivo criar mecanismos de incentivo à construção e aquisição de habitações, além de requalificar imóveis urbanos, produzir ou reformar habitações rurais para as famílias de baixa renda. Prioriza as famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil seiscentos e cinquenta reais)<sup>20</sup>.

O PMCMV está vinculado à Secretária Nacional de Habitação do MCidades, que coordena a concessão de benefícios junto ao Ministério da Fazenda (MF) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), CEF, Banco do Brasil, governos, agentes locais (cooperativas, associações etc.) e empresas do setor de construção civil.

O MCidades, o órgão central do programa, é responsável por estabelecer diretrizes, fixar regras e condições, além de definir a distribuição dos recursos e acompanhar e avaliar o desempenho do programa. Já os MF e MPOG atuam em conjunto com o MCidades, eles reveem os limites de renda familiar dos beneficiários e fixam a remuneração da CEF pelas atividades exercidas no programa (LOPES, 2012).

A CEF é a instituição financeira responsável por administrar os recursos, definir os critérios e as expedições dos atos fundamentais para a execução e desenvolvimento do programa.

Os governos têm sua atuação estabelecida no Termo de Adesão – termo firmado entre estados, municípios e Distrito Federal com CEF. Nesse termo são estabelecidas as propostas de compras de terreno e produção ou requalificação de empreendimentos

---

<sup>20</sup> Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011, art. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm#art1).

para análise. As principais atuações dos entes federados são colaborar nas ações em prol do desenvolvimento dos projetos facilitando-os, além de ofertar isenção dos tributos, aporte dos recursos, indicação da demanda e indicação dos empreendimentos para venda.

Os setores da construção civil apresentam suas propostas e fazem a execução dos projetos aprovados para aquisição das unidades habitacionais. Já as cooperativas participam ativamente de uma linha específica do PMCMV, como será explanado mais à frente.

O PMCMV é dividido em três modalidades principais, contudo a pesquisa irá aprofundar mais adiante, no capítulo de diagnóstico das políticas, as duas primeiras modalidades.

1. Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU;
2. Programa Habitação Popular – Entidades;
3. Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR.

A primeira modalidade tem por objetivo subsidiar e promover financiamentos à construção ou à aquisição de novas habitações em áreas urbanas, reformas de imóveis já existentes e aquisição de lote urbanizado, cabe salientar que os dois últimos serviços ainda não foram regularizados. Essa categoria beneficia as famílias de até 10 salários mínimos.

A segunda modalidade abarca as famílias que recebem até 3 salários mínimos. Neste gênero há a participação direta da sociedade civil organizada por entidades sem fins lucrativos. Compreende-se nesse módulo a aquisição de terreno e construção de unidade habitacional. As construções podem ser realizadas pela administração direta, empreitada global, mutirão e autoconstrução.

A última categoria é operacionalizada por entidades sem fins lucrativos diretamente com a CEF, semelhante ao funcionamento do PMCMV-Entidades. Esta modalidade fornece financiamento aos agricultores e às famílias de agricultores que tem renda anual de R\$78.000,00, ambas organizadas de forma associativa por entidades sem fins



lucrativos. Essa modalidade compreende construção de unidade habitacional nova, reforma de unidade habitacional e ampliação da moradia.

Para participar do programa as famílias devem realizar um cadastro junto a Secretária de Habitação ou na CEF da cidade onde mora. Os benefícios (financiamentos e subsídios) são dados a essas famílias conforme a faixa de renda mensal. O Quadro 1 mostra a divisão por faixas salariais e as características dos benefícios concedidos pelo PMCMV.

### **Quadro 1 – Divisão das Faixas de Renda Mensal das Famílias**

<b>Renda familiar mensal</b>	<b>Faixa do Minha Casa Minha Vida</b>	<b>Característica</b>
Até R\$ 1.800,00	Faixa 1	Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de no máximo R\$ 270,00, sem juros.
Até R\$ 2.350,00	Faixa 1,5	Até R\$ 45.000,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano.
Até R\$ 3.600,00	Faixa 2	Até R\$ 27.500,00 de subsídio, com 5,5% a 7% de juros ao ano.
Até R\$ 6.500,00	Faixa 3	8,16% de juros ao ano.

Fonte: Site do PMCMV (<http://www.minhacasaminhavid.gov.br/sobre-o-programa.html>)

### **3.2. Forma e descrição geral da pesquisa**

Como afirma Gil (2002, p.17) “a pesquisa pode ser definida como procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que estão expostos”, para isso são utilizados métodos, técnicas e outros procedimentos científicos de pesquisa ao longo do processo para atingir o conhecimento. Segundo Markoni e Lakatos (2003), é por meio da pesquisa formal com métodos científicos se busca alcançar um caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais.

Com efeito, para alcançar os objetivos traçados e responder utilização à pergunta norteadora, a pesquisa foi desenvolvida combinando métodos que proporcionassem

bases lógicas da investigação científica e métodos que indicassem os meios técnicos de investigação. Para isso, a estratégia adotada é qualitativa e deve-se ao fato de que o objeto de observação determina a escolha metodológica e requer uma apreciação dos resultados.

Logo, no que concernem as bases lógicas, a pesquisa seguiu o enfoque dedutivo e indutivo. No que tange ao enfoque dedutivo, foram utilizadas teorias subjacentes às análises realizadas. De acordo com Gil (2008, p. 9), “parte de princípios reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis e possibilita chegar a conclusões de maneira puramente formal”. Já no que tange ao método indutivo, a pesquisa parte de um contexto específico e com suas restrições de possíveis análises. Segundo Gil (2008, p. 10) “o método indutivo [...] parte do particular e coloca a generalização como produto posterior do trabalho de coleta de dados particulares”.

Visto isso, o objeto da pesquisa é estudar e comparar políticas habitacionais específicas (BNH, SNHIS e PMCMV), buscar as similaridades, diferenças entre essas políticas e as crenças envolvidas na sua formulação, para depois constatar se existe uma linha lógica entre elas.

Com relação aos procedimentos operacionais, foram realizadas entrevistas e houve a participação em um seminário. As entrevistas foram realizadas com estudiosos de políticas públicas habitacionais e urbanísticas. Todos entrevistados participaram, de alguma forma, da execução das políticas habitacionais, e o seminário foi ministrado por uma pesquisadora e professora da área de habitação e urbanização. Esses instrumentos de coleta de dados foram utilizados para compreender se existe ou não uma trajetória entre essas políticas habitacionais brasileiras e mapear os diferentes conjuntos de ideias de cada política formulada.

As entrevistas, para Gil (2008), fornecem de forma adequada à obtenção de informações. Entre as vantagens das entrevistas destacam-se:

- a) a entrevista possibilita a obtenção de dados referentes aos mais diversos aspectos da vida social;
- b) a entrevista é uma técnica muito eficiente para a obtenção de dados em profundidade acerca do comportamento humano;

c) os dados obtidos são suscetíveis de classificação e de quantificação (GIL, 2008, p. 110).

Também foi empregada a análise documental como explica Markoni e Lakatos (2003, p. 174):

A característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois.

A pesquisa pode ser identificada como de caráter descritivo, mas que possui alguns aspectos das pesquisas explicativas, visto que se pretende comparar variáveis das políticas e explicar suas relações ao longo do tempo da constituição das políticas públicas habitacionais brasileiras. Como salientado por Gil (2008, p. 28):

Algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação da existência de relações entre variáveis, e pretendem determinar a natureza dessa relação. Nesse caso, tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa.

### **3.3. Participantes do Estudo**

Além das pesquisas documentais, que foram de suma importância para obter dados das políticas habitacionais brasileiras, o foco foi contatar fontes que tivessem amplo conhecimento do tema e que fizeram parte do processo de execução das políticas habitacionais selecionadas. Para isso, foram entrevistados três estudiosos da área.

A primeira entrevistada é consultora legislativa da Câmara dos Deputados, da Área XIII da Consultoria Legislativa (Desenvolvimento Urbano, Trânsito e Transportes), Maria Sílvia Barros Lorenzetti. Lorenzetti é autora do texto “A Questão Habitacional no Brasil” no qual desenvolve sobre a questão da moradia brasileira, delimitação do déficit habitacional e quadros normativos que abordam desde do BNH até o Governo de FHC, fornecendo subsídios relevantes sobre a questão habitacional brasileira. O artigo foi utilizado inclusive como referência bibliográfica para pesquisa aqui apresentada.

Foi entrevistado também Benny Schvarsberg, que é atualmente professor de Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de

Brasília. Além disso, trabalhou no MCidades de 2003 a 2008, inclusive como Secretário Nacional de Programa Urbanos, e atuou como Conselheiro do FNHIS.

O terceiro entrevistado foi o arquiteto Luiz Philippe Peres Torelly, que trabalhou no BNH de 1980 a 1983 e, posteriormente, no Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano, de 1983 a 1988 (antigo CNDU). Torelly foi Secretário de Habitação no governo Cristovam Buarque (1998 -1999) e presidente do Instituto de Planejamento Territorial do Distrito Federal. Além dessas funções, Torelly foi Gerente Nacional de Parcerias em Desenvolvimento da CEF, Superintendente Nacional de Desenvolvimento Econômico da CEF e Diretor de Articulação e Fomento do IPHAN.

No chamado efeito “Bola-de-Neve”, em que um entrevistado sugere nomes que possam contribuir melhor no andamento da pesquisa. Torelly indicou que fosse entrevistada a urbanista Raquel Rolnik.

Raquel Rolnik é arquiteta e urbanista e professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Foi relatora especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU para o Direito à Moradia Adequada, por dois mandatos (2008-2011, 2011-2014), diretora de Planejamento da Cidade de São Paulo (1989-1992), coordenadora de Urbanismo do Instituto Polis (1997-2002) e secretária nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (2003-2007), entre outras atividades profissionais e didáticas relacionadas à política urbana e habitacional. Além disso, lançou em 2015 um livro intitulado “Guerra dos Lugares”, que foi utilizado como uma das principais referências bibliográficas para obter os resultados desta pesquisa.

### **3.4. Descrição do instrumento de pesquisa e coleta de dados**

As ferramentas de pesquisa utilizadas foram as entrevistas realizadas separadamente com quatro participantes e um seminário que ocorreu na Terceira Bienal Brasil do Livro e Leitura no Distrito Federal.

O evento ocorreu no auditório Nelson Rodrigues no dia 23 de outubro de 2016, denominado “Seminário Vida Urbana – Novos Espaços, Novos Caminhos: Grandes

metrópoles, exaustão humana e degradação do meio ambiente”. O seminário foi ministrado por Raquel Rolnik e contou com a participação de dois colaboradores, exatamente os entrevistados desta pesquisa Benny Schvarsberg e Luiz Philippe Peres Torelly.

Já as entrevistas ocorreram individualmente com cada participante e foram agendadas previamente por e-mail. Foi enviado a cada entrevistado um roteiro com os temas e as perguntas que iriam nortear o diálogo.

As entrevistas iniciaram de forma focalizada, deixando livres os entrevistados discorrerem sobre o assunto proposto, e posteriormente foram realizadas perguntas seguindo um roteiro estruturado pré-estabelecido.

A primeira entrevista ocorreu no dia 05 de setembro de 2016, no período da tarde no Anexo II da Câmara dos Deputados em Brasília com a analista Maria Sílvia Barros Lorenzetti. A conversa foi gravada pelo celular com duração de 45 minutos. A segunda entrevista realizada foi com Luiz Philippe Peres Torelly, no dia 07 de outubro de 2016, no período da tarde, em sua residência localizada em Brasília. O diálogo também foi gravado pelo celular, com duração de aproximadamente duas horas de gravação. Torelly disponibilizou uma vasta bibliografia a respeito do assunto, que foi utilizada com referência bibliográfica.

O terceiro entrevistado foi o professor Benny Schvarsberg, a entrevista ocorreu no Departamento da FAU na Universidade de Brasília, no dia 13 de outubro de 2016, no período da tarde. A entrevista foi gravada pelo celular com duração aproximadamente de uma hora de gravação.

A última entrevistada foi Raquel Rolnik, a entrevista foi realizada logo após o seminário na Terceira Bienal Brasil do Livro e Leitura no Distrito Federal. Foi gravada pelo celular e teve duração aproximadamente de dez minutos.

Quanto ao seminário, cujo áudio foi captado, teve duração total de aproximadamente duas horas e meia, sendo que a Raquel Rolnik palestrou sobre o tema durante uma hora e meia.

Em todas as entrevistas, com exceção da última, foram realizadas anotações dos principais aspectos das políticas públicas abordados pelos entrevistados.

Todos os áudios das gravações das entrevistas e do seminário foram transcritos. Posteriormente, os dados mais significantes para o tema da pesquisa contidos nas entrevistas, no seminário e nas anotações foram coletados, selecionados e interpretados. Esses dados foram de suma importância para responder à pergunta norteadora e atingir o objetivo proposto.

Diante da descrição dos instrumentos de pesquisa e da coleta de dados citados, faz-se mister ressaltar que a pesquisa possui uma limitação temporal para sua realização. Assim, com as devidas adaptações, o estudo delimitou a investigação dos resultados apenas a quarta premissa da teoria do ACF, que conceitua as políticas públicas sob a visão do sistema de crenças.

Considerando os instrumentos metodológicos descritos neste capítulo, que conduziram a pesquisa na seção subsequente, no que tange à análise das políticas, dos resultados e a aplicação do referencial teórico proposto.

## 4. DIAGNÓSTICO DA POLÍTICA PÚBLICA

Nesse capítulo, se realizará um mapeamento detalhado de cada política pública analisada, a apresentação dos resultados e a conexão dos dados coletados com o referencial teórico adotado.

### 4.1. Políticas Habitacionais Anteriores ao Programa Minha Casa Minha Vida

#### 4.1.1. BNH

Em 1964, o país passou por uma transição do regime político e do modelo econômico. Nesse contexto, a política habitacional brasileira passou por uma mudança de direção, e, o então, presidente Castelo Branco fez do plano habitacional o primeiro grande plano do seu governo.

A Deputada Sandra Cavalcanti é quem sugere a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e quem faz o encaminhamento da proposta inicial do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Posteriormente a criação do Banco, Sandra Cavalcanti torna-se a primeira presidente. Assim, neste ambiente revolucionário, a principal motivação da criação do BNH foi de ordem política e econômica, isso é demonstrado pela carta que a Sandra Cavalcanti enviou ao presidente da República:

Aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à Campanha Presidencial de Carlos, mas nós achamos que a Revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas (SOUZA, 1974, p. 157 *apud* AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p.39).

Com relação à motivação de ordem política, o governo, por meio da criação do BNH visa garantir maior respaldo ao novo regime implantado – ditadura militar – através do discurso da “casa própria”. Tinha a intenção de chamar a atenção dos assalariados urbanos. Uma pesquisa realizada no início dos anos 60, patrocinada pelo *Institute for*

*International Social Research*, identificou que a casa própria era apontada pelos trabalhadores como sua principal aspiração (BOLAFFI, 1982).

Assim, acreditava-se que, com a construção de casas populares, a facilitação para adquirir essas habitações e o objetivo de reduzir o déficit habitacional, a camada mais necessitada da população iria apoiar o regime político daquela época. Azevedo salienta, “nesse projeto, igualmente encontrava-se implícita a ideia de que a casa própria poderia desempenhar um papel ideológico importante, transformando o trabalhador de contestador em aliado da ordem” (AZEVEDO, 1988, p. 109).

Esse caráter do BNH é reiterado pelas declarações de Sandra Cavalcanti, como afirma Rolnik (2015, p. 282) “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito da propriedade”.

A questão de atrelar o acesso à moradia à aquisição da casa própria não era apenas de cunho político e ideológico, mas também existia relação com a questão econômica. O setor econômico do país estava em crise, enfrentando altas taxas inflacionárias, elevada taxa de desemprego e queda da renda.

Esses fatores dificultavam a implementação de políticas econômicas de longo prazo que viessem a retomar o crescimento em bases socialmente sustentáveis. Como explanado por Medeiros (2013), é nesse ideal da casa própria que o BNH encontrará fertilizantes para implementar uma política econômica fundamentada na produção de habitações.

Então, outra finalidade da criação do BNH era dinamizar a economia por meio do setor da construção civil, o que seria alcançado pelas transferências de recursos. A mobilização deste setor gera alta demanda de mão de obra com baixa qualificação profissional, realiza a multiplicação da renda, promove o desenvolvimento da indústria de material de construção e estimula a poupança.

Dessa forma, acreditava-se que seria possível diminuir os efeitos da crise econômica e do déficit habitacional. Nessa linha:



Não se tratava mais, portanto, de construir moradias para assegurar condições mínimas de vida ao operariado, mas, sim, de prover empregos para uma considerável parcela da população, sem alternativas de obter trabalho. A produção de habitações passava a ser subproduto da nova diretriz governamental; desejável de seu ponto de vista político, mas não necessariamente do econômico (FINEP, 1985, p. 88 *apud* MEDEIROS, 2013, p.3).

Nesse contexto, em 1964, é instituído o PanHab e criado o BNH pela Lei nº 4.380 e alterado pela Lei nº 5.762, de 1971, que o transformou em empresa pública de personalidade jurídica de direito privado. Suas finalidades eram de gestor e financiador da política destinada a promover a construção e aquisição da casa própria, em princípio com foco especial nas famílias de renda mais baixa.

O artigo 1º da Lei nº 4.380/1964 estabelece as principais diretrizes do BNH:

O Governo Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.

Para isso, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que visa garantir fundos estáveis e permanentes de financiamento. As principais fontes de recursos para financiamento das moradias do SHF são provenientes pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – que é um recolhimento de depósito compulsório dos trabalhadores – e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que são poupanças voluntárias privadas.

Esses recursos têm seus custos de captação e financiamento regulados pelo poder público, com taxas abaixo da aplicada pelo mercado. Assim, desde o início o SFH já oferecia um subsídio implícito. Sobre isso:

Na verdade, a criação do SFH seria um dos elementos da constituição de um Sistema financeiro nacional, capaz de intermediar o crédito e permitir a realização de financiamentos de médio e longo prazos (ARRECTHE, 1990, p. 24 *apud* MEDEIROS, 2013, p. 4).

O BNH era responsável por regular, fiscalizar e garantir a liquidez do SFH e foi instituído para ser um banco de fomento e não para operar diretamente o Sistema. A

política se materializa por meio da implantação de uma rede de agentes públicos e privados. Então o banco limita-se ao papel de órgão normativo e de supervisão.

Ficava a cargo da iniciativa privada escolher a localização dos terrenos e das construções das habitações (BOLAFFI, 1982). Isso resultava em construções de grandes conjuntos habitacionais em áreas inadequadas, distantes dos centros urbanos e com uma péssima qualidade das edificações.

Além disso, o BNH foi um órgão centralizador da política habitacional da época, e os financiamentos eram divididos segundo os níveis de renda mensal dos mutuários.

Dessa forma, as fontes de recurso foram segmentadas em dois eixos para produção de habitações. O primeiro era financiado pelo SBPE, esse recurso era destinado às classes de renda média e alta e a operação das construções ficava a cargo da iniciativa privada. O segundo eixo com fontes do FGTS era destinado à classe de renda mais baixa e foi operado pelos agentes estatais, conforme indicado por Fernandes e Ribeiro (2013).

Como já mencionado, o BNH, legalmente, procura privilegiar o acesso a moradia para as famílias de baixa renda. Nesse sentido, a legislação do programa já previa uma gama de vantagens para beneficiar essa classe em relação aos mutuários de média e alta renda, com sistema de subsídios internos e cruzados, como explicado por Magalhães Eloy, Cassia Costa e Rossetto (2013, p. 3):

Taxas de juros crescentes diretamente proporcionais aos valores de financiamento e inferiores aos custos de captação para financiamentos mais baixos, de menor valor de prestação, a fim de viabilizar o acesso aos mutuários de menor renda. Mecanismo que, em tese, promoveria uma compensação interna e não comprometeria o equilíbrio financeiro do sistema.

Nesse âmbito, o aparato institucional do BNH prevê a constituição das Companhias de Habitação Popular (Cohabs), que podem ser consideradas empresas de economia mista municipais e estaduais que atendiam as famílias com renda mensal de 1 a 3 salários mínimos.

De acordo com Santos (1999, p. 13 *apud* FERNANDES; RIBEIRO, 2013, p. 6):

As Cohabs obtinham financiamentos do BNH mediante apresentação de projetos tecnicamente compatíveis com a orientação do banco, e supervisionavam a construção de moradias destinadas às camadas mais pobres da população, de acordo com as prioridades estabelecidas pelos governos locais.

Dessa forma, as empresas privadas construíam as casas e a população de baixa renda assumia a condição de mutuário do BNH por intermédio das Cohabs.

As verbas dos financiamentos (FGTS e SBPE) incluíam mecanismo de compensação inflacionária, a correção monetária. Este tipo de mecanismo reajustava automaticamente os débitos e as prestações por índices correspondentes à inflação, como forma de garantir o valor real da prestação, o retorno dos recursos captados e a lucratividade.

A fórmula de cálculo utilizada acabava prejudicando todos os assalariados, principalmente os de baixa renda. Tendo em vista que os planos de financiamentos eram de longo prazo, “descasavam a correção dos saldos e das prestações provocando a existência de saldo residual ao final do prazo contratado”, como explicam Magalhães Eloy, Cassia Costa e Rossetto (2013, p. 3).

Para solucionar o desequilíbrio financeiro gerado, em 1967, foi criado o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), o qual cobria o resto a pagar ao final dos prazos dos contratos. Vale ressaltar que o FCVS foi extensivo aos mutuários de qualquer classe de renda. Sobre isso:

A realidade encarregou-se de mostrar que os objetivos sociais e econômicos não eram nem harmoniosos, nem coerentes entre si. Dessa forma, ainda que os objetivos sociais foram perdendo amplitude e importância devido sua incompatibilidade com a lógica financeira do BNH. Este para manter possível a oferta de moradias populares teve que fazer diversas concessões a retórica empresarial. Pode-se citar a criação do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), com o objetivo de cobrir possíveis saldos devedores dos adquirentes ao fim do período de financiamento, a ampliação do prazo para amortização da casa própria e diminuição das taxas de juros nos contratos de aquisição de moradias populares (AZEVEDO, 1988, p.112).

Contudo, esse tipo de subsídio na prática beneficiou as famílias que tinham a maior renda mensal, visto que também tinham os maiores financiamentos, e conseqüentemente o maior saldo residual, então, “isto implicou que os subsídios concedidos fossem diretamente proporcionais ao montante dos empréstimos, isto é,

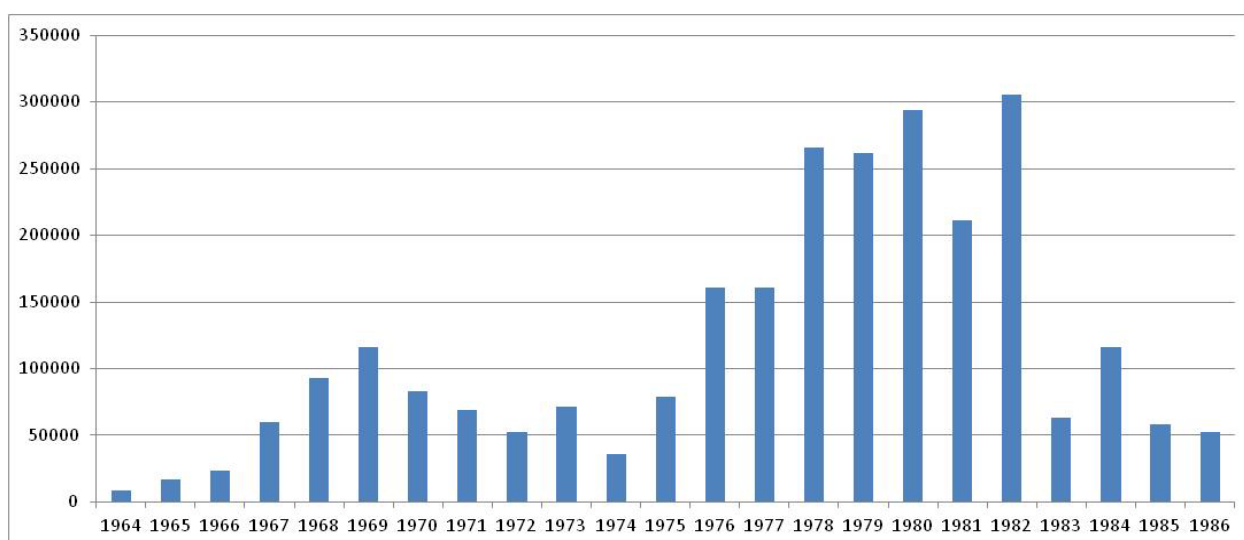
quanto maior o montante do financiamento, maior o volume do subsídio” (ARRETCHE, 1990, p. 31 *apud* MEDEIROS, 2013, p. 6).

Apesar de todos os esforços do BNH em atender a classe de renda mais baixa, o agravamento da crise econômica, com alta inflação e arrocho salarial, influenciou nos propósitos sociais da política. A crise implicou na diminuição das rendas das famílias, afetando a capacidade delas pagarem as prestações dos financiamentos e fazendo explodir a inadimplência.

Com isso, as Cohabs enfrentaram uma grave crise, sendo obrigadas a reduzir seus investimentos às famílias de baixa renda e aumentar as aplicações no mercado médio – mutuários de classe média e alta. Para isso, o governo criou novos subsídios que sobrepuseram os anteriores. Estes não produziram novas unidades habitacionais, apenas se evitou a crise imediata do SFH.

A despeito das questões apontadas, observa-se no Gráfico 1 que entre 1976 a 1982 o BNH teve um período de pujança de financiamento e de produção habitacional, mas com a crise nos anos 1983 a produção foi reduzida até chegar sua extinção em 1986.

**Gráfico 1. Financiamento Habitacionais BNH/FGTS 1964- set/1986 em número de unidades**



Fonte: ARAGÃO, 2007, p. 151 *apud* MAGALHÃES ELOY; CASSIA COSTA; ROSSETO, 2013, p. 5.

A prática demonstrou que os objetivos sociais e econômicos propostos pelo BNH não estavam em consonância. As famílias de renda de renda inferior a três salários mínimos não conseguiram arcar com os custos dos financiamentos e a forma como o BNH optou por enfrentar as crises ao longo da história prejudicou o que era seu maior objetivo. Como afirma Azevedo (1988, p. 115):

Esta situação trata-se do trade-off existente entre o setor econômico e o social. Ou seja, além das especificidades da produção de habitação, que dificultam o barateamento das casa populares, a política habitacional enfrenta constrangimentos referentes ao nível de renda de amplos setores da população que extravasam, em muito, suas fronteiras, não podendo, portanto, ser por ela equacionados.

Como mostra a Tabela 1 abaixo, 65% das unidades habitacionais financiadas foram destinadas às camadas de renda média e alta da população, e apenas 35% foram destinadas às famílias de mutuários das Cohabs.

**Tabela 1. Financiamentos Habitacionais concedidos através de SFH até 31 de dezembro de 1980**

Clientela	Unidades Financiadas	%
Mercado popular*	1.004.884	35,0
Mercado econômico**	627.824	21,8
Mercado médio***	1.241.175	43,2
Total	2.873.883	100,0

\*Cohabs e habitações construídas diretamente pelo BNH para população de baixa renda.  
 \*\*Cooperativas Habitacionais, Institutos, Mercados de Hipotecas.  
 \*\*\* SBPE e Recon.

Fonte: Banco Nacional da Habitação (BNH), Departamento de Planejamentos e Coordenação

Fonte: Azevedo e Andrade (2011, p. 100).

Diante do exposto, pode-se verificar que, com relação à questão social o BNH e o SFH não alcançaram os objetivos planejados. Como afirmam Azevedo e Andrade (2011, p. 108), “a política não soube administrar uma solução que melhor moldasse as condições das famílias de baixa renda, limitando-se a ação tapa-buraco, construindo aqui e ali conjuntos populares, arranhando mais que enfrentando o problema”.

Em 1986, por meio do Decreto-Lei nº 2.291, o BNH foi extinto e o SFH foi reformulado. As atribuições do banco foram distribuídas entre Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (Bacen) e a Caixa Econômica Federal (CEF).

Com efeito, o BNH foi extinto com o fim do regime militar e o governo sucessor não optou por nenhuma tentativa de solucionar a crise enfrentada pela política. Como afirma Azevedo (1988, p. 118):

A extinção do BNH, sem qualquer tentativa de equacionamento dos problemas concretos, pareceu ser uma estratégia do governo para angariar respaldo político num momento em que se evidenciava o fracasso do Plano de Estabilização Econômica e se propunham medidas econômicas corretivas extremamente impopulares. Neste sentido, o fim do BNH, instituição vista por boa parte da opinião pública como dispendiosa, de eficiência discutível e identificada com o regime anterior, seria a contrapartida do governo aos sacrifícios exigidos à população. Serviria como um exemplo da disposição de conter os gastos públicos.

#### **4.1.2. SNHIS**

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) foi idealizado no contexto da criação da Política Nacional de Habitação (PNH) articulada pelo Ministério das Cidades (MCidades), no governo Lula. A PNH foi aprovada em 2004 pelo Conselho Nacional das Cidades e tem suas ações voltadas ao saneamento básico, à habitação, aos transportes urbanos e à política de ordenação do solo. Além disso, a PNH tem como meta garantir à população, principalmente de baixa renda, o acesso à moradia digna (LOPES, 2012).

O SNHIS foi estruturado meio a uma estratégia que buscava a integração das ações desenvolvidas pelos três níveis de governo como forma de maximizar os resultados através de um novo desenho institucional no enfrentamento ao déficit habitacional.

As necessidades, ações e instrumentos da PNH podem ser sintetizadas da seguinte forma (Figura 1):

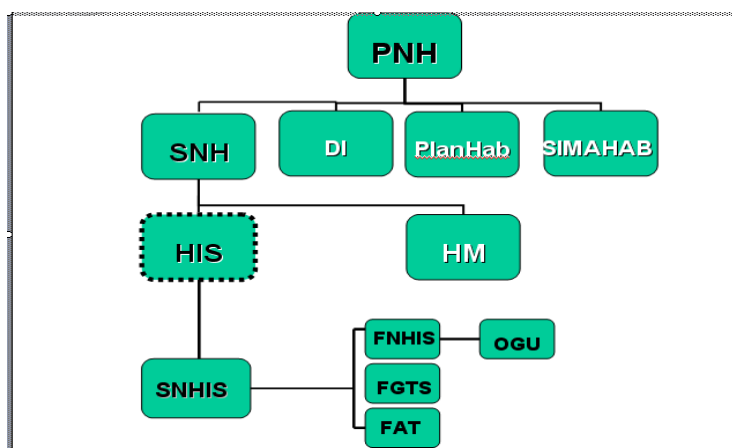
Figura 1.



Fonte: <http://www.cidades.gov.br/component/content/category/192-snh-secretaria-nacional/plano-nacional-de-habitacao-planhab?Itemid=101>. Acesso em 02 nov. 2016

Já a estrutura da PNH possui um conjunto de instrumentos para viabilizar sua implementação, como mostra a Figura 2:

Figura 2. Fluxograma da PNH



Fonte: Fernandes e Silveira (2010, p.9).

O SNHIS é considerado um dos instrumentos de implementação da PNH e foi concebido como instância de gestão e controle.

A Lei nº 11.124, de 2005, dispõe sobre o SNHIS e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS). A lei é resultado da primeira proposta de lei de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional no ano de 1992. Fruto das mobilizações nacionais dos Movimentos Populares de Moradia de diversas entidades e do Movimento Nacional da Reforma Urbana. Esse projeto de lei demorou 13 anos em tramitação no Congresso até ser aprovado.

O SNHIS é uma política inovadora no quesito de descentralizar. Isso é resultado das alterações introduzidas na Constituição de 1988 no âmbito da política urbana, que trouxe atribuições de poder local para os estados e municípios. Essas modificações complementaram as diretrizes da PNH (LOPES, 2012).

Nesse contexto, o SNHIS é um sistema nacional com estrutura descentralizada e democratizada, pois conta, de forma articulada, com a participação das três esferas do governo. Ou melhor, tem-se como diretriz da política a gestão compartilhada. Contudo, o programa procura centralizar as políticas sociais de habitação e viabilizar a aquisição de moradia digna às famílias de baixa renda por meio da ação conjunta de seus diversos agentes promotores.

Rolnik (2015) ressalta que o modo de integralizar as políticas setoriais e as instâncias federativas foi inspirado no modelo do Sistema Único de Saúde, “esse projeto de lei propunha um sistema federativo de articulação de orçamentos sob controle social” (ROLNIK, 2015, p. 295).

Como estabelecido no art. 2º da Lei nº 11.124/2005, o SNHIS tem como objetivos:

I – Viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;

II – Implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e

III – Articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007).

Já os recursos que compõe o SNHIS estão dispostos no art. 6º da mesma lei:



I – Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Deliberativo;

II – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Curador;

III – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS;

IV – Outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007).

De acordo com Fernandes e Silveira (2010), os programas que estão inseridos no sistema são divididos por fontes de recurso e têm como pré-requisito contrapartidas financeiras por parte da entidade proponente e limite de renda familiar.

Esses recursos são utilizados como forma de financiamento e subsídio para conceder o acesso a unidades habitacionais à população de baixa renda, tendo em vista o enfrentamento do déficit habitacional.

O FNHIS é um órgão de natureza contábil e unidade gestora do Orçamento Geral da União (OGU). Seus objetivos explicitados no art. 7º da Lei nº 11.124/2005 são “centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais”.

Os recursos do FNHIS são aplicados de forma descentralizada por intermédio dos Estados, Municípios e Distrito Federal, conforme prevê o art. 12 da Lei nº 11.124/2005. Esses recursos são constituídos por: Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS); verbas do Orçamento Geral da União (OGU), classificadas na função de habitação; outros fundos ou programas que vierem a ser cooperados ao FNHIS; recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação; contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS; e receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas; e outros recursos que lhe vierem a ser destinados (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007).

O FNHIS é gerido por um Conselho Gestor (CGFNHIS), formado pela sociedade civil e pela administração pública. O fundo está vinculado ao Conselho das Cidades e

ao Ministério da Cidade. O CGFNHIS tem como principal objetivo garantir o controle social e a transparência na gestão e na aplicação dos recursos do FNHIS.

Por se tratar de um sistema descentralizado que conta com a cooperação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a mesma lei que instituiu o SNHIS exige que essas esferas devam firmar uma Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação, o que significa a criação de uma estrutura institucional, com Fundo, Conselho Gestor e Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), para que tenham acesso a esses recursos federais.

Contudo, essa exigência fez com que muitos municípios não conseguissem aderir ao sistema, visto que alguns deles já possuem política e programas habitacionais, não tendo interesse em recursos federais. Outros municípios são muito pequenos não possuindo problemas com falta de moradias e outros não conseguem aprovar na Câmara Municipal a lei de criação do fundo e do conselho gestor, segundo o Estudo Técnico do Confederação Nacional de Municípios (2010).

Como pode ser entendido, nesse desenho proposto pelo SNHIS, a intenção é implementar uma estrutura descentralizada de alocação de recursos, visto que os outros níveis de governo terão que criar fundos habitacionais, com conselhos gestores compostos pela sociedade civil e administração pública. Além disso, a gestão dos subsídios foi planejada de forma a atender as famílias que realmente não possuem a capacidade de pagar pela casa própria.

Do mesmo modo, a concessão de subsídios prevista é pessoal, temporária e intransferível, direcionada à família e não ao imóvel. A estruturação do repasse de subsídios foi concebida para estar vinculada à condição socioeconômica dos mutuários, e não ao valor do imóvel ou do financiamento, possibilitando sua revisão periódica, conforme explicitado por Fernandes e Silveira (2010, p. 196):

Com o advento do SNHIS, foi estabelecido um novo modelo de gestão para os recursos de HIS no país, democrático e participativo (os recursos são geridos por um Conselho Gestor formado por representantes do governo, da sociedade civil e acadêmicas) e descentralizado, fomentando a criação de Conselhos Municipais de Habitação e a elaboração de PLHIS, permitindo a adaptação das estratégias de enfrentamento da questão habitacional à realidade local.

A primeira etapa de seleção dos projetos no âmbito do FNHIS ocorreu em 2007, com distribuição de aproximadamente um bilhão de reais. Já em 2008 foram previstos novecentos milhões de reais.

A Tabela 2 mostra que os projetos selecionados procuram atender de forma proporcional ao déficit habitacional existente no país, mas que ainda assim os recursos disponibilizados não são suficientes para superar o déficit existente.

**Tabela 2. Comparativa Seleção de Projetos do FNHIS 2007 – 2008 e Déficit Habitacional Fundação João Pinheiro FJP -2006**

Ação	Recursos FNHIS por Região 2007 / 2008						
	Ano	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	R\$ Total p/ano
Construção Habitacional	2007	33.030.000,00	97.990.000,00	45.180.000,00	94.560.000,00	33.696.068,00	304.456.068,00
	2008	39.111.000,00	153.583.000,00	49.158.000,00	155.797.000,00	52.351.000,00	450.000.000,00
	Subtotal	<b>72.141.000,00</b>	<b>251.573.000,00</b>	<b>94.338.000,00</b>	<b>250.357.000,00</b>	<b>86.047.068,00</b>	<b>754.456.068,00</b>
Melhoria das Condições de Habitabilidade	2007	47.930.000,00	180.560.000,00	107.480.000,00	252.110.000,00	61.960.000,00	650.000.000,00
	2008	25.142.000,00	106.039.000,00	64.610.000,00	165.689.000,00	38.520.000,00	400.000.000,00
	Subtotal	<b>73.072.000,00</b>	<b>286.599.000,00</b>	<b>172.090.000,00</b>	<b>417.799.000,00</b>	<b>100.480.000,00</b>	<b>1.050.000.000,00</b>
Apoio a Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social	2007	2.110.142,50	15.915.411,40	3.611.000,00	7.235.545,05	6.731.500,00	35.653.598,95
	2008	2.301.457,25	5.041.000,00	2.431.300,00	3.332.000,00	3.567.495,20	16.673.252,45
	Subtotal	<b>4.411.599,75</b>	<b>20.956.411,40</b>	<b>6.042.300,00</b>	<b>10.567.545,05</b>	<b>10.298.995,20</b>	<b>52.326.851,40</b>
Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social	2007	409.500,00	4.043.100,00	1.096.000,00	2.717.333,00	1.489.400,00	9.755.333,00
	2008	1.959.100,00	5.780.600,00	1.388.800,00	3.833.658,33	2.886.800,00	15.848.958,33
	Subtotal	<b>2.368.600,00</b>	<b>9.823.700,00</b>	<b>2.484.800,00</b>	<b>6.550.991,33</b>	<b>4.376.200,00</b>	<b>25.604.291,33</b>
Total 2007	<b>83.479.642,50</b>	<b>298.508.511,40</b>	<b>157.367.000,00</b>	<b>356.622.878,05</b>	<b>103.876.968,00</b>	<b>999.864.999,95</b>	
Total 2008	<b>68.513.557,25</b>	<b>270.443.600,00</b>	<b>117.588.100,00</b>	<b>328.651.658,33</b>	<b>97.325.295,20</b>	<b>882.522.210,78</b>	
Total p/ Região 2007 e 2008	<b>151.993.199,75</b>	<b>568.952.111,40</b>	<b>274.955.100,00</b>	<b>685.274.536,38</b>	<b>201.202.263,20</b>	<b>1.882.387.210,73</b>	
% de Repasse por Região	<b>8,07%</b>	<b>30,23%</b>	<b>14,61%</b>	<b>36,40%</b>	<b>10,69%</b>	<b>100,00%</b>	
<b>Déficit Habitacional - 2006 - Fundação João Pinheiro</b>							
<b>Déficit Habitacional</b>	<b>Centro-Oeste</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Norte</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Total</b>	

FJP	540.546,00	2.684.536,00	831.703,00	2.935.266,00	942.668,00	7.934.719,00
% do Déficit p/Região	6,81%	33,83%	10,48%	36,99%	11,88%	100,00%

Fonte: Dados do resultado da seleção do FNHIS 2007 e 2008 e Estudo da Fundação João Pinheiro para o Déficit Habitacional no Brasil – 2006

Outro aspecto relevante da política é que a participação das cooperativas e a gestão compartilhada possibilitam o apoio a outras alternativas de produções habitacionais. Além disso, fornece moradias com custos mais baixos, com qualidade e com padrões mais adequados a cada cultura da população. Cardoso e seus parceiros (2008, p. 10) afirmam:

Com relação ao padrão da unidade habitacional popular destacam-se experiências de projetos autogestionários e de mutirões organizados pelos movimentos de moradia (UNMP, MNLM, CONAM) em diversos Estados, nos quais tanto no padrão da unidade como quanto à urbanização há notável diferencial de qualidade e valor entre as unidades construídas e as construídas por empreiteiras contratadas pelas companhias habitacionais municipais e estaduais.

Com efeito, quando elaborados os PLHIS, é previsto que as moradias devem estar em conformidade com suas diretrizes. Dessa forma, as produções sem qualidade, distante da malha urbana e sem serviços urbanos e comunitários devem ser rejeitados.

## 4.2. Programa Minha Casa Minha Vida

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi lançado no ano de 2009, instituído através Lei nº 11.977, resultante da conversão da Medida Provisória nº 459, de 2009. Em 2010, a política foi objeto de alteração por meio da Medida Provisória nº 514, posteriormente convertida na Lei nº 12.424, de 2011. O PMCMV está inserido no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no setor habitacional e foi apresentado como uma das principais ações do governo federal em reação à crise econômica internacional de 2009, podendo ser considerada uma medida anticíclica do governo, que buscou a retomada do crescimento da economia.

De acordo com Rolnik (2015, p. 301), “o programa deveria se transformar na mais importante ação no campo econômico-social, articulando a oferta de moradia, demanda

histórica e ativo eleitoral tradicionalmente forte, com uma estratégia *keynesiana* de crescimento econômico e geração de empregos”.

Além disso, o programa é uma política social de grande escala que tem como propósito subsidiar moradias para a população de baixa renda. Esta classe social é responsável por cerca de 90% do déficit habitacional do Brasil (ROMAGNOLI, 2012, p.4). Prevê o artigo 1º da Lei nº 12.424, de 2011:

Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011).

A crise internacional de 2008 se refletiu em vários setores da economia brasileira, o que culminou na interrupção do crescimento do Ibovespa e afastou os investidores internacionais (ROLNIK, 2015). Diante da crise, o ano de 2009 iniciou com retração econômica e com registro de um baixo crescimento do PIB. Nessa conjuntura, o governo toma medidas a fim de criar estímulos diretos à atividade econômica do país.

Alguns desses estímulos foram concentrados na área da construção civil e da infraestrutura, setores que apresentam papel relevante no comportamento do PIB e no fomento da geração de emprego. Como afirma Maricato (2009), o estímulo a esse setor cria demandas tanto para trás (ferro, vidro, cerâmica, areia etc.) como para frente (eletrodomésticos, imobiliários etc.), gerando, assim, crescimento significativo na oferta de empregos. Ademais, nesse momento foram registrados uma crescente entrada capital internacional no mercado nacional de produção habitacional.

Nesse contexto de crise internacional que passa a influenciar a conjuntura econômica do país, o governo decide combatê-la, privilegiando o setor da construção civil, assim, impulsionando a constituição do PMCMV. Tamanha foi importância do programa como instrumento de alavancagem do crescimento da economia, que alguns autores enxergam com distintos graus de desconfiança a implementação do PMCMV comparada à implementação do SNHIS:

Enquanto o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social precisou de 13 anos para ser aprovado no Congresso e os recursos do Orçamento Geral da

União para o FNHIS montavam um bilhão de reais por ano, o PAC e o PMCMV foram lançados em patamar orçamentário bastante diverso, com um volume de recursos muito superior, sem se submeter a todos os mecanismos de planejamento, participação e controle social que a lei do SNHIS imprimiu (Andrade, 2011, p. 14).

Além da influência econômica, o PMCMV foi criado com o objetivo de reduzir o déficit habitacional, por meio da construção, aquisição e reforma de unidades habitacionais e rurais, voltadas, principalmente, para as famílias de baixa renda. Então, o combate ao déficit foi uma das armas de que dispôs o governo para enfrentar a crise econômica. Nesse quadro:

A partir de então irá ter reflexos na redução dos indicadores de pobreza e desigualdade resultado, em parte dos programas de transferência de renda (o Bolsa Família), em parte da elevação real do valor do salário mínimo e na emergência e consolidação da Classe C, que passará a ser considerado um “nicho de mercado” com importância crescente, passando a fazer parte das estratégias empresariais do setor imobiliário (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p.32).

Para alcançar os objetivos citados, o programa previu inicialmente a construção de um milhão de moradias no país até 2010 e mais um milhão entre 2011 e 2014, aumentando, dessa forma, o acesso a casa própria. Com investimentos da ordem de R\$ 34 bilhões (sendo R\$ 25,5 bilhões do Orçamento Geral da União, R\$ 7,5 bilhões do FGTS e R\$ 1 bilhão do BNDES) (ROMAGNOLI, 2012, p. 3). Contudo, como ressalta Bonduki (2009, p. 8) o “pacote” habitacional não deve ser visto nem com muito entusiasmo, nem como um total desastre:

Por um lado, 1 milhão de casas não significam muito para um país com um déficit de mais de 7 milhões de unidades e com uma demanda de 27 milhões nos próximos quinze anos, além de ser evidente o risco de produzir moradias precárias, em localizações inadequadas e com baixa aderência ao perfil do déficit. Mas, por outro, as avaliações pessimistas são excessivamente ácidas ao não observar que o programa elevou a um patamar ótimo os recursos orçamentários em habitação, como há décadas os que lutam por moradia digna reivindicam.

Do ponto de vista de mitigar o déficit habitacional, o programa é apontado de forma positiva, uma vez que, mesmo após décadas do fim do BNH, nenhuma outra política de grande porte de construção de novas habitações havia sido implementada (OLIVEIRA, 2014).

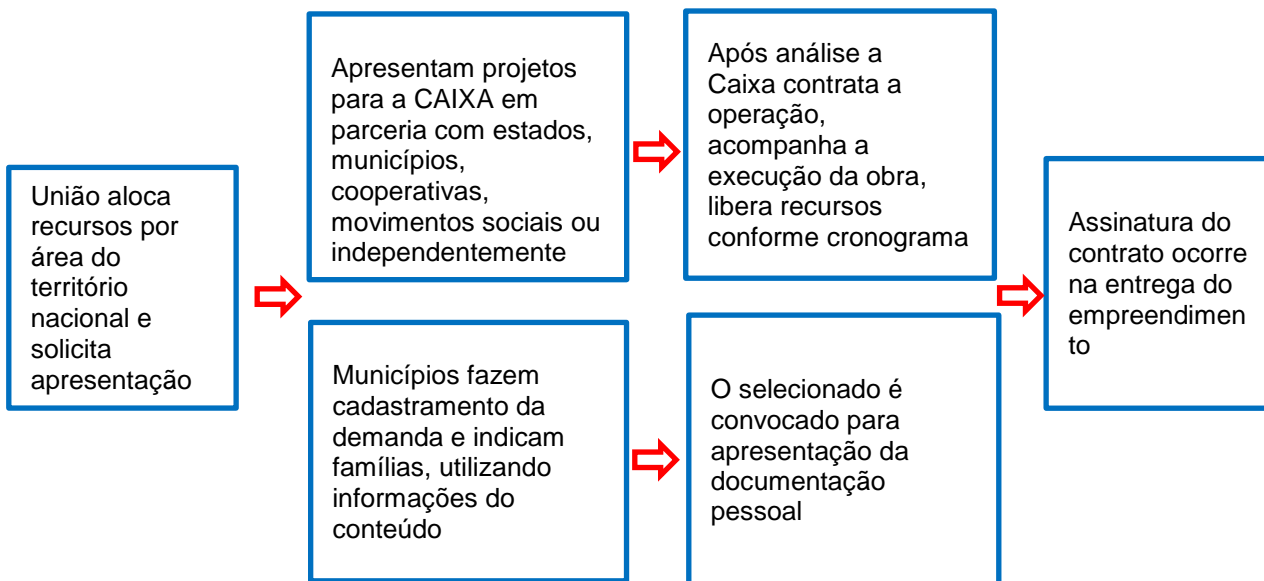
Como mencionado anteriormente, o PMCMV atua em três modalidades, quais sejam: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), Programa Habitação Popular (Entidades) e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

O PMCMV apresenta diferentes modalidades de financiamento para a construção das unidades habitacionais, quais sejam:

(1) uma voltada às famílias com renda de até 10 salários mínimos, por intermédio do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), cujo percentual de subsídio depende do nível de renda familiar; (2) uma segunda linha, subsidiada, destinada às famílias com renda de até três salários mínimos, a serem indicadas pelos governos locais; (3) uma voltada a operações coletivas urbanas e rurais (mutirões autogestionários); (4) e a oferta de crédito para infraestrutura de empreendimentos habitacionais, para o caso de habitações financiadas pela Caixa Econômica Federal (Shimbo, 2010) (NETO, MOREIRA, SCHUSSEL, 2013, p.90).

O Quadro 2 mostra o funcionamento de contratação entre o governo, beneficiários e construtora para o PNHU.

#### Quadro 2: Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU



Fonte: Rolnik, Reis e Bischof (2010, p. 12).

Os recursos para a execução do programa PNHU são provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e do FGTS em parceria com estados, municípios, empresas

privadas e entidades sem fins lucrativos, por meio de bancos públicos e privados, em especial, da Caixa Econômica Federal.

Já os subsídios do PNHU são classificados em três grupos de atendimento<sup>21</sup>, com essas diferenciações busca-se compatibilizar a prestação da casa própria com a capacidade de pagamento das famílias. O primeiro grupo reúne família com renda até 3 salários mínimos, essas famílias têm o acesso ao subsídio integral (o maior auxílio fornecido pelo programa com recursos do próprio orçamento), isenção do seguro, além do pagamento das prestações mensais estarem limitadas a 10% da renda por um período de dez anos.

Já para as famílias que possuem renda de 3 a 6 salários mínimos são oferecidos subsídios parciais nos financiamentos, esses financiamentos podem ser considerados como complementação de renda, redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor. Os financiamentos para o segundo grupo podem ter no máximo trinta anos com comprometimento de 20% da renda mensal.

O último grupo engloba as famílias com renda de 6 a 10 salários mínimos, estas receberão estímulos à compra da moradia com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor.

O Fundo Garantidor (FGHab) tem por finalidade assegurar os pagamentos das prestações do financiamento habitacional dos mutuários aos agentes financeiros em caso de desemprego ou redução, temporária, da capacidade de pagamento. Além disso, em casos de morte ou invalidez, o FGHab assume o saldo devedor do financiamento imobiliário.

O Tabela 3 mostra a proposta do PMCMV referente à produção de unidades habitacionais de acordo com as classificações de renda mensal das famílias.



**Tabela 3. Unidades habitacionais de acordo com as faixas de renda**

<b>Faixa de renda familiar</b>	<b>Número de unidades habitacionais</b>
<b>0 a 3 S.M.</b>	<b>400 mil</b>
<b>3 a 4 S.M.</b>	<b>200 mil</b>
<b>4 a 5 S.M.</b>	<b>100 mil</b>
<b>5 a 6 S.M.</b>	<b>100 mil</b>
<b>6 a 10 S.M.</b>	<b>200 mil</b>

Fonte: Romagnoli (2012, p. 5).

De fato, a forma como os subsídios foram classificados e a elevação dos investimentos indicam que o governo reconhece que as ações devem ser direcionadas às famílias de baixa renda, haja vista que o mercado – a forma predominantemente utilizada pelo Estado para promover moradias no país até então –, não tem conseguido responder satisfatoriamente à demanda (ROMAGNOLI, 2012, p. 6).

Não obstante, questiona-se a distribuição das unidades habitacionais ofertadas entre as classificações das faixas de renda mensal das famílias, uma vez que, na modalidade de até três salários mínimos, que representa cerca de 90% do déficit habitacional brasileiro, tem-se apenas 40% (400 mil) do total das unidades, enquanto as faixas de até dez salários mínimos reúnem o total de 60% (600 mil) da produção de moradias do programa.

A Tabela 4 mostra que a proposta apresentada pelo PMCMV impacta em apenas 6% do déficit habitacional acumulado nas famílias de baixa renda, enquanto nas famílias de até dez salários mínimos representa uma alteração real na sua necessidade de 93% e 95%.

**Tabela 4. Metas do Programa de acordo com as faixas de renda**

Renda (em R\$)	Déficit acumulado		Metas do MCMV		Déficit acumulado atendido (em %)
	(em%)	(valor absoluto, em mil)	(em %) mil)	(valor absoluto, em mil)	
<b>0 a 3 S.M.</b>	<b>91</b>	<b>6.550</b>	<b>40</b>	<b>400</b>	<b>6</b>
<b>3 a 6 S.M</b>	<b>6</b>	<b>430</b>	<b>40</b>	<b>400</b>	<b>93</b>
<b>6 a 10 S.M</b>	<b>3</b>	<b>210</b>	<b>20</b>	<b>200</b>	<b>95</b>
	<b>100</b>	<b>7.200</b>	<b>100</b>	<b>1000</b>	<b>14</b>

Fonte: Bondukil (2009, p.13).

Esses dados apontam um descolamento entre a oferta criada pelo PMCMV e o déficit habitacional, evidenciando que a política habitacional, ainda que em menor proporção que no passado, está “concentrada na produção de habitação-mercadoria a ser consumida pela classe média” (BASTOS, 2010, p. 6 *apud* NETO, MOREIRA, SCHUSSEL, 2013, p.91). Já Bonduki (2009, p. 14) ainda afirma:

Esse desenho do Programa é pouco expressivo para aqueles que são mais necessitados, enquanto que para os outros grupos, em que o déficit é reduzido, a meta proposta pode não só zerar suas necessidades como atender à demanda demográfica ou, até mesmo, financiar uma segunda moradia.

Outro aspecto relevante do PMCMV é a forma de implantação dos conjuntos habitacionais que foram alvos de questionamentos entre os arquitetos, urbanistas, geógrafos e economistas do país. Esses questionamentos referem-se à qualidade dos conjuntos e unidades habitacionais que foram construídos pela iniciativa privada.

O governo, com o planejamento de construir um milhão de casas desde o início do programa, conduz a política para fomentar a reprodução dos assentamentos periféricos construídos pelo BNH. No modelo implementado pelo PMCMV, o poder de decisão sobre a localização e o desenho do projeto acaba ficando a cargo dos agentes privados.

Dessa forma, as moradias são construídas em áreas distantes dos centros urbanos e com baixo padrão de habitabilidade. Andrade (2011) afirma que os projetos

contratados pelo PMCMV, até então, são de conjuntos habitacionais localizados em áreas periféricas das cidades (onde preço da terra é inferior), com pouca ou nenhuma oferta de transporte público e equipamentos sociais.

Com relação ao apontado, verifica-se que um dos problemas das políticas habitacionais brasileiras permanecem, pois continua-se com o modelo de “*plantation de casinhas*”, sem um planejamento que adeque localização, infraestrutura e padrão de moradia, como cita Maricato (2009, p. 62):

A meu ver, o que falta para o Minha Casa, Minha Vida é o que sempre faltou na maioria dos programas habitacionais brasileiros: uma visão mais estrutural do que deve ser esse combate ao déficit. O combate ao déficit não pode se resumir apenas aos números. E desde os tempos do Banco Nacional da Habitação, o BNH, que foi criado pelos militares na década de 1960, a questão habitacional no Brasil foi quase sempre tratada como meramente quantitativa, e o sucesso ou fracasso dos programas medido pelo número de unidades construídas. É óbvio que deveria ter outros fatores envolvidos, como a maior articulação deles com políticas urbanas e sociais.

Como já ressaltado, o PMCMV traz elementos inovadores ao construir casas para as camadas de mais baixa renda. Embora o governo tivesse a intenção política e econômica de ofertar moradias para essa classe, os agentes privados, devido a possibilidade de maiores ganhos econômicos, privilegiam do “mercado popular”, que engloba as famílias que recebem de 3 a 10 salários mínimos. Dessa forma, o modelo de construção são os mega conjuntos habitacionais, que acabam beneficiando as construtoras.

Elemento importante para análise do PMCMV é a centralização das ações voltadas à produção habitacional, como citado por Lopes (2012). Isso pode ser constatado por meio dos dispositivos previstos nas Portarias do MCidades nº 610, de 2011, e nº 465, de 2011:

a) o terreno para a localização dos empreendimentos é escolhido conforme requisito fixado pelo MCidades; b) cabe ao Poder Executivo federal definir a tipologia e padrão das moradias e da infraestrutura urbana, com observância da legislação municipal pertinente; c) cabe aos entes federados atuar apenas e tão somente no cadastramento para a seleção dos beneficiários do Programa, promovendo ações que facilitem a execução dos projetos, observada a regulamentação do MCidades. Diante do exposto, auferiu-se que a política além

de ser centralizadora privilegia o interesse econômico sobre o social (LOPES, 2012, p. 311).

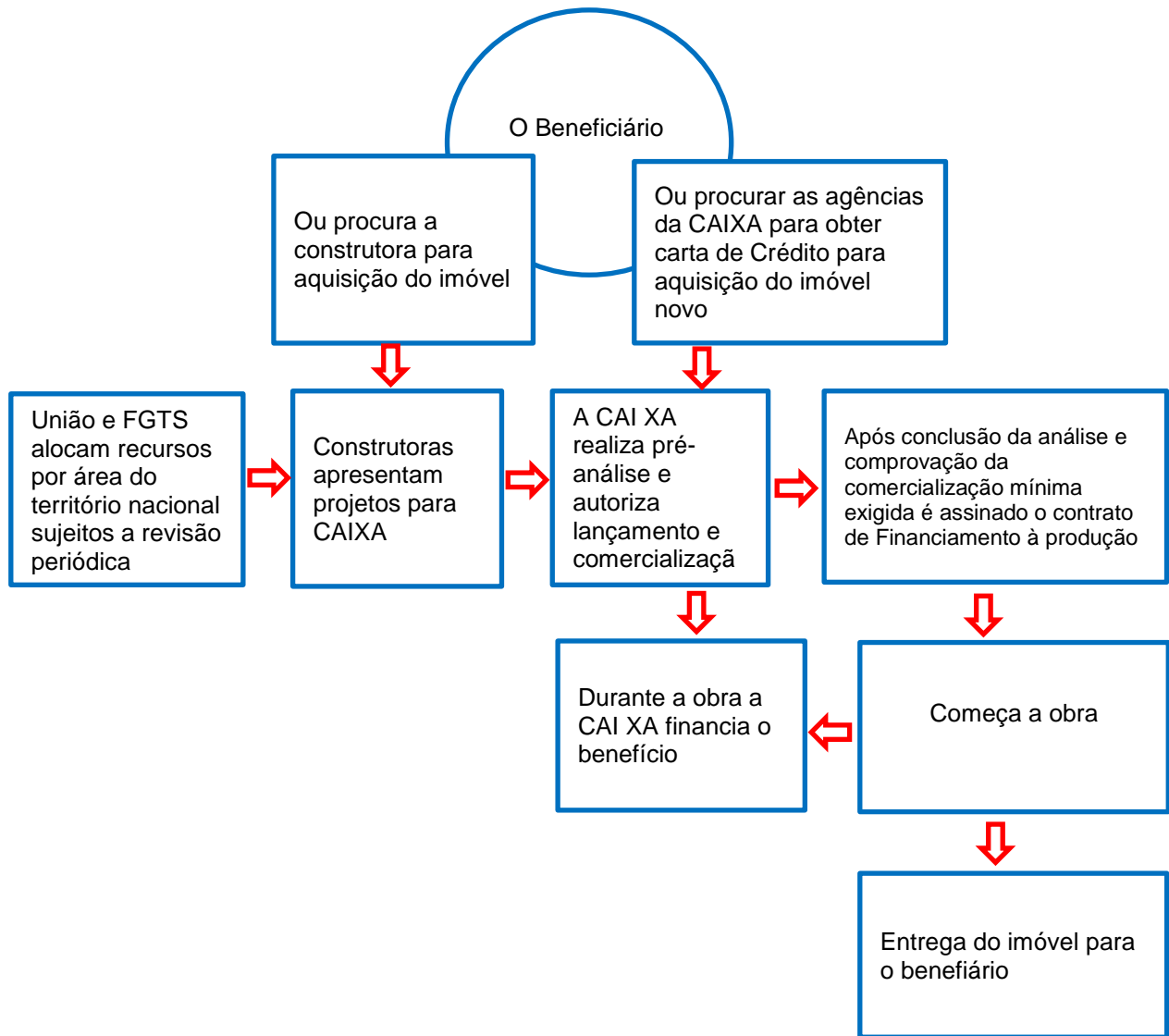
Esse caráter centralizador do PMCMV transforma os estados e municípios em mero executores de regulamentação e operacionalização previamente planejadas em nível federal. Além disso, a comunidade não é um participante ativo da política, como previsto no SNHIS. A população, em geral, participa do processo somente no momento em que encaminha a documentação para o cadastramento e quando é selecionada para o recebimento da moradia.

Já a modalidade do PMCMV Entidades possui uma lógica diferenciada, visto que financia exclusivamente empreendimentos habitacionais autogestioanários para as famílias com renda mensal de até 3 S.M.

Nessa modalidade, o programa procura atender os grupos sociais, as associações, as cooperativas habitacionais, os movimentos sociais e demais entidades privadas sem fins lucrativos, interessados em obter a casa própria. E o grande diferencial é que essas entidades podem participar diretamente da gestão de todo o processo de desenvolvimento das moradias, ou seja, desde o planejamento do projeto até a execução do mesmo. Esse processo de contratação permite que as famílias acompanhem aplicação dos recursos, fazendo um uso mais eficiente, além de poder atender as demandas de um determinado grupo.

A Figura 3 mostra o funcionamento de contratação entre o governo, beneficiário e construtor para a linha Entidades:

**Figura 3. Programa Nacional de Habitação - Entidades**



Fonte: Rolnik, Reis e Bischof (2010, p. 12).

O financiamento da modalidade Entidades beneficia as famílias de até 3 salários mínimos e compromete 10% da renda familiar durante 10 anos. Ademais, os beneficiários não precisam dar entrada no imóvel e nem pagar prestações durante a execução da mesma, e ficarem isentos do seguro. Os recursos alocados para esse

financiamento advêm do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), com distribuição baseada no déficit habitacional regional.

O grande problema é que a maior parte dos recursos do PMCMV não são direcionados para atender a essas entidades, mas sim a modalidade em que as empresas têm papel central.

De acordo com Lago (2011, p. 3), “de 2009 a março de 2011, o PMCMV Entidades realizou a contratação de 9.001 unidades, no valor total de R\$ 440 milhões”.

Apontado por Schvarsberg (entrevistado, 2016), é relevante notar que pelo fato do projeto das moradias do PMCMV Entidade estar sob responsabilidade dos movimentos sociais e desvinculados da lógica mercantil empresarial das empreiteiras, as habitações obtêm áreas construídas maiores, com tipologias diferenciadas, com novas qualidades arquitetônicas, além de ser pensado não somente na casa em si, mas também nos espaços coletivos e equipamentos comunitários. Ou seja, este formato de construção possibilita a urbanidade, a integração e a permeabilidade na relação com o entorno, gerando, então, não apenas conjuntos habitacionais murados, mas sim a construção de uma cidade.

### **4.3. Análise comparativa entre as políticas**

#### **4.3.1. Similaridades e Diferenças**

O escopo do trabalho foi verificar a influência do BNH e SNHIS sobre o PMCMV e analisar a formulação dessa política à luz da teoria da dependência da trajetória e do sistema de crenças proposto pelo modelo ACF.

Para isso, mister faz-se, inicialmente, demonstrar os resultados encontrados das comparações dos aspectos considerados mais relevantes entre os programas – PMCMV e BNH, PMCMV e SNHIS –, que são as similaridades e as diferenças

encontradas com base no diagnóstico das políticas, assim como as mencionadas nas entrevistas e no seminário.

As questões mais relevantes levantadas entre as políticas são as circunstâncias econômica, política e social, atores a quem a política beneficia, o desenho organizacional das unidades habitacionais e as formas de financiamento e subsídios.

O primeiro resultado a ser mencionado é a similaridade do contexto econômico em que se encontrava o país, tanto na criação do BNH quanto do PMCMV.

No período da criação do BNH, a economia brasileira sofria com alta da inflação, baixo crescimento do produto nacional bruto e queda significativa nas taxas de investimentos no país, além da elevada taxa de desemprego e queda da renda. Esses fatores influenciaram diretamente no aumento do déficit habitacional do país. Além disso, nessa época a indústria de material de construção e a construção de novas habitações foram reduzidas.

Já a situação econômica no ano do lançamento do “pacote habitacional” do PMCMV, em 2009, pode ser assim descrita. O país sofria reflexos da crise financeira internacional de 2008/2009 iniciada no setor imobiliário americano e que se propagou para todo o sistema bancário. Os canais de propagação da crise no Brasil foram a exaustão dos créditos para o comércio exterior, a retração dos mercados e dos investimentos externos. Paralelamente a isso, houve queda nos produtos exportados no país e uma conseqüente diminuição da produção industrial, ocasionando baixo crescimento do PIB e alta do desemprego.

Então, no contexto econômico constata-se que ambos os programas foram criados no momento em que o país se encontrava em uma crise financeira e econômica que resultou em alta taxa inflacionária e, principalmente, em retração dos investimentos e em alta do desemprego. Os governos, ditadura militar e governo Lula, buscaram “mitigar os efeitos da crise através da adoção de políticas *keynesianas* que incluíam a manutenção do crédito, o atendimento aos setores mais atingidos e a sustentação de investimentos públicos, particularmente na área de infraestrutura” (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p. 4).

Dessa forma, o BNH e PMCMV foram constituídos com a intenção de dinamizar a economia por meio do setor da construção civil.

O segundo aspecto a ser analisado é a questão política e social à época dos programas. O BNH foi constituído imediatamente após o golpe militar. A população apoiava o governo populista dos anos anteriores que “tendera a fazer do problema habitacional uma questão ideológica” (AZEVEDO; ADRADE, 2011, p.39). Nesse sentido, o governo militar procurou mostrar preocupação com as reivindicações das massas populares e conseguir o apoio deles por meio do discurso da casa própria. Azevedo e Andrade (2-11, p. 40) afirmam que:

Num momento em que é crucial para o novo regime dar provas de que é capaz de atacar problemas sociais. A percepção é que há “uma vacância de lideranças”, que “as massas estão órfãs” e “socialmente ressentidas”, e que é preciso mostrar que o novo governo é receptivo a suas necessidades: que pode, sem a demagogia da esquerda, agir pronta e seguramente em benefício delas.

No que se refere ao SNHIS, uma proposta para sua criação começou a tramitar no Congresso Nacional em 1992, e apenas em 2005, sob a pressão dos movimentos sociais ligados à questão habitacional e urbana, o sistema (SNHIS), com um fundo (FNHIS) e um conselho (CGFNHIS) foi aprovado. Nesse aspecto político e social, é importante ressaltar que o SNHIS é proveniente de um projeto de lei de iniciativa popular que propôs uma nova visão para a resolução dos problemas habitacionais e urbanos.

O PMCMV, assim como o SNHIS, foi criado dentro de um regime democrático consolidado. O discurso social por trás de sua implementação propalado pelos atores que nela influenciaram, gira em torno do “sonho” da aquisição da casa própria. Além de facilitar e incentivar a realização desse sonho, o PMCMV foi combinado com medidas que incentivaram a aquisição de bens duráveis, por meio de isenções fiscais, linhas de crédito com baixas taxas de juros e alguns subsídios diretos. Essas medidas representaram um aumento do poder de consumo dos trabalhadores. O apelo social dessas medidas complementares foi o de que não só a moradia, mas também o consumo de utensílios para as novas casas faz parte de um pacote do bem-estar



social. De fato, como apontado por Schvarsberg em entrevista, “a massa teve ascensão social por meio do consumo”.

Nesse enfoque, percebemos certa similaridade entre BNH e PMCMV no que tange a sensibilizar a população com o discurso de aquisição da casa própria como uma via do bem-estar social. Borges (2013) salienta que o PMCMV está reeditando velhas intervenções, no caso o discurso da “ideologia da casa própria” utilizado na ditadura militar. Aponte-se ainda, que como o próprio nome do programa sugere, que essa política veio para realizar “sonho”, “minha casa, minha vida”.

Com relação ao PMCMV e o SNHIS, observa-se diferença de ideologia no que se refere à moradia. No SNHIS a construção de habitações é vista como um direito à moradia e não como sinônimo de casa própria como no PMCMV. Essa diferença está relacionada à questão política e social e, como consequência, à forma como cada política foi proposta, visto que o SNHIS é fruto de uma mobilização popular.

A terceira e quarta questões que serão analisadas – a quem a política beneficia e o desenho organizacional das unidades habitacionais das políticas – estão interligadas e uma pode ser entendida como reflexo da outra.

O BNH adotou um modelo empresarial para a construção das habitações de interesse social, no qual foi estabelecida uma aliança do governo federal com a iniciativa privada. Nessa aliança, a comercialização era empreendida pelos agentes privados e o governo era responsável por regulamentar e repassar os recursos para os financiamentos. Essa relação entre o público e o privado é salientada por Azevedo e Andrade (2011, p. 47):

Do exposto, depreende-se um complexo quadro de relações entre o Estado e o setor privado. Ao primeiro cabe ditar as regras do jogo, estabelecendo as condições de acesso à habitação através de decisões sobre as exigências de renda familiar, prazos, juros e sistemas de amortização. Compete-lhe ainda regular o mercado, credenciando instituições para atuar como seus agentes e determinando os índices da remuneração da poupança voluntária. Além do papel regulador, o Estado atua como provedor e avalista dos recursos necessários aos empreendimentos imobiliários (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 47).

Com os agentes privados sendo responsáveis pelas construções das moradias para as famílias de baixa renda, o resultado foi a construção de grandes conjuntos habitacionais, Schvarsberg (entrevistado, 2016) afirma que as habitações são todas com o mesmo padrão, com péssimas arquiteturas e em áreas periféricas das cidades, onde os terrenos são mais baratos. Conseqüentemente, nesse modelo de execução da política, o setor da construção civil acabou beneficiando as famílias com renda mensal acima de 3 salários mínimos, pois existe uma incompatibilidade da lógica empresarial com a lógica social. Nesse contexto, vemos que o projeto habitacional desenhado pelos militares beneficiou as grandes construtoras que visavam lucro.

Já o SNHIS foi estruturado de forma distinta, até mesmo por conta de sua formulação, na qual houve a participação preponderante dos movimentos sociais. O sistema habitacional dessa política prevê que os projetos das moradias devem estar com consonância com os PLHIS (Planos Locais de Habitação de Interesse Social) dos municípios e esses planos devem ser aprovados pelos CGFSNHIS (Conselho Gestor do FNHIS), que é formado em parte pela sociedade civil.

Sendo assim, a população tem maior controle sobre as construções das unidades habitacionais, principalmente no que tange à localidade da malha urbana, à infraestrutura e, até mesmo, às edificações. Ademais, o setor privado se restringe a mero executor das obras. Outro aspecto relevante é que esse modelo de estruturação do SNHIS beneficia de forma mais eficiente as famílias de baixa renda.

O desenho adotado pelo PMCMV é fortemente ancorado na participação do setor privado. De fato, Rolnik (2015) afirma que o modelo do programa foi desenhado para as construtoras. Desse modo, o programa articulou padrões específicos entre os agentes privados e públicos. O governo por um lado incentiva as construtoras a se comprometerem com a produção de habitações para moradores de baixa renda e, por outro, alimenta mercado que é fortemente dependente de recursos públicos mobilizados para subsidiar a aquisição dessas moradias.

Nesse desenho estrutural do programa, as construtoras têm o poder de decisão sobre a localização e o desenho do projeto, mesmo sobre os projetos da faixa 1 (um).

“As empresas privadas são as verdadeiras responsáveis por encontrar e adquirir a terra e por elaborar os projetos” (ROLNIK, 2015, p. 310). Então, pode-se aferir que o critério para orientar as decisões desses agentes é a rentabilidade. Isso só não é verdade na modalidade Entidades, à qual é direcionada pequena parte dos recursos do programa.

Ao analisarmos esses aspectos, fica evidente a similaridade do PMCMV com o BNH no que tange ao desenho das políticas e os atores a quem elas beneficiaram. Com relação ao BNH, Rolnik (2015, p. 282) afirma que “o lançamento dessa política é fruto da coalizão de interesses empresariais, particularmente ligados à indústria da construção civil”, ocorrendo o mesmo no PMCMV. Como as construtoras visam lucro procuram ao máximo diminuir suas despesas e para obter essa economia utilizam-se:

[...] da padronização, da escala (número de unidades produzidas), da rapidez de aprovação e construção dos projetos e do menor custo possível com a compra do terreno. O resultado dessa equação financeira é a construção de megaempreendimentos padronizados inseridos nas piores localizações das cidades, isto é, onde o solo urbano é mais barato (ROLNIK, 2015, p. 310).

Com efeito, Torelly (entrevistado, 2016) afirma que as construtoras produzem em larga escala e, com isso a crítica a ambas as políticas é de que a maioria dos conjuntos habitacionais são em áreas periféricas, com casas todas iguais, ou melhor, são repetições de casinhas.

Já o entrevistado Schvarsberg afirma que “as construtoras foram os protagonistas do desenho do PMCMV” e, como já analisado, no caso do BNH também.

Deve ser destacado que, apesar do PMCMV ter sido desenhado com favorecimento o setor da construção civil, diferentemente do BNH, ele conseguiu, através dos subsídios vindos de recursos não onerosos, beneficiar mais as famílias com renda abaixo de 3 salários mínimos mensais.

O PMCMV se assemelha ao SNHIS na modalidade PMCMV-Entidades, visto que ambos os programas tomaram forma por conta das reivindicações e negociações dos movimentos de moradia. Essa linha de atuação do PMCMV e o SNHIS incluem em sua execução a participação da sociedade civil e não priorizam os projetos das grandes construtoras.

Aponta-se, então, que há uma diferenciação entre o PMCMV e o BNH, que é a linha PMCMV-Entidades, a qual prioriza a produção de moradias por associações e cooperativas autogestionadas, retirando o poder decisório das grandes construtoras sobre essas obras.

O último fato comparado foram as semelhanças e as diferenças existentes entre as formas de subsídios e de financiamento das políticas.

Como parte de uma reforma institucional e do ajuste econômico ocorridos em meados da década de 1960, foram criados conjuntamente o BNH e o FGTS. Esse fundo foi concebido com dois objetivos principais, indenizar os funcionários demitidos reduzindo os custos das empresas na demissão e servir de aporte para financiamento da indústria da construção civil, tendo inclusive como seu primeiro administrador o BNH. Sendo assim, as contribuições depositadas no fundo se tornaram o principal *funding* do programa habitacional BNH. Já o SNHIS previa uma política de subsídios constituída por um *mix* de recursos, principalmente não onerosos do OGU e do FGTS. E o PMCMV manteve as mesmas fontes de financiamento do SNHIS (OGU e FGTS), além de outras.

Analisando as fontes de recursos verifica-se que “o principal elemento da política habitacional continuava sendo o SFH e seu principal *funding*, o FGTS” (ROLNIK, 2015, p. 296). A diferença encontrada entre BNH e o PMCMV é a inclusão do OGU como uma das principais fontes de recurso e que representou inovação na produção habitacional do país, visto que os financiamentos descolam da necessidade de auto sustentação financeira e o volume de recursos para a questão habitacional passa a ser maior. Além disso, o governo percebe que, para prover casas de interesse social é fundamental a presença de subsídios diretos.

Outro aspecto relevante é que tanto o BNH quanto o PMCMV centralizaram os recursos dos financiamentos, e o governo federal tinha um papel central sobre as políticas. Por outro lado, o SNHIS procurou descentralizar os recursos com a construção de Fundos Estaduais e Municipais e contavam com a participação social.

O Quadro 4 refere-se a síntese dos cinco elementos comparados, mostrando as semelhanças e as diferenças encontradas nas políticas públicas analisadas em questão.

**Quadro 4. Comparação dos principais aspectos das políticas**

	<b>BNH</b>	<b>SNHIS</b>	<b>PMCMV</b>
Contexto Econômico-financeiro	Crise econômica – arrocho salarial, alta do desemprego e queda de renda.		Reflexos da crise financeira internacional de 2008/2009 – baixos investimentos, queda do PIB e alta do desemprego.
Contexto Político e Social	Visa garantir respaldo ao novo regime implementado.	Projeto de Lei de iniciativa popular, reivindicação dos Movimentos Populares de Moradia e do Movimento Nacional da Reforma Urbana.	Programa inserido no PAC, procura promover uma política social de grande escala, transformando o sonho da casa própria em realidade.
Financiamento e Subsídios	Recursos provenientes FGTS e SBPE. Foram oferecidos subsídios cruzados. Os recursos são centralizados no governo federal.	Recursos do OGU e FGTS. Procurou descentralizar os recursos com a criação de fundos dos Estados, Municípios e Distrito Federal.	Recursos significativos provenientes do OGU e FGTS. Os recursos são centralizados na União.
Beneficiados	Modelo empresarial, pela lógica financeira não compatibiliza com a lógica social, o que resulta em beneficiar as famílias de classe média.	Família de baixa renda onde se concentra o maior déficit habitacional.	Programa desenhado para as construtoras. Consegue alcançar os objetivos de beneficiar as famílias de baixa renda por meio dos subsídios O PMCMV – Entidades beneficia diretamente a população por meio das associações e cooperativas, desvinculados da lógica empresarial das empreiteiras.
Desenho das habitações	Grandes conjuntos habitacionais padronizados nas regiões periféricas.	As moradias devem seguir as diretrizes e estratégias traçadas por cada Município ou DF.	Grandes empreendimentos habitacionais padronizados em regiões periféricas. No PMCMV-Entidades Os projetos são elaborados pelas associações e cooperativas, o que

			possibilita arquiteturas melhores e custos reduzidos.
--	--	--	---

Fonte: Elaboração própria.

### 4.3.2. Análise dos resultados à luz das teorias

Os achados da pesquisa, ou dados, serão interpretados à luz da teoria da dependência da trajetória e do sistema de crenças do modelo ACF. Discorrer-se-á, inicialmente, acerca da primeira teoria, para que no decorrer da análise, oportunamente, seja trazido para a discussão o modelo ACF.

Conforme explanado mais detalhadamente no referencial teórico, o conceito da dependência da trajetória sob o aspecto do institucionalismo histórico enxerga política pública e suas instituições, em grande parte, como continuidade. Ou seja, sem prejuízo de momentos de ruptura, elas tendem a perdurar no tempo ou serem repetidas no futuro já que escolhas anteriores afetam as escolhas posteriores.

Nessa perspectiva, grandes alterações em uma política pública podem acontecer, mas estão muito ligadas à ocorrência de fatores externos à política, como uma crise, ou uma pressão social.

De grande relevância para a teoria é o mecanismo do retorno crescente – chamado também de auto reforço ou *feedback* positivo –, que sugere que passos anteriores em uma direção particular induzem os próximos movimentos na mesma direção, devido aos benefícios obtidos com a atividade desempenhada.

Confrontando agora a base teórica da dependência da trajetória com os resultados de pesquisa, inicia-se a análise pelo contexto econômico-financeiro no qual o PMCMV foi criado. Como mencionado anteriormente, o lançamento do “pacote habitacional” do PMCMV foi precedido e impulsionado por uma grave crise financeira internacional. O problema originado nos Estados Unidos da América se espalhou pelo mundo através do sistema bancário e atingiu também o Brasil.

Estava em vigor no país à época, ainda que timidamente, a execução de outra política habitacional, o SNHIS. Com a chegada da crise, o PMCMV foi elaborado para suplantar o SNHIS, pois aquele teve como propósito ser uma medida *keynesiana* para alavancar a economia. Sendo assim, um programa foi desbancado para a inserção de outro, tendo como gatilho uma crise econômico-financeira. Essa transição se encaixa com a noção de momento crítico, que é tido como um período de mudança significativa pelo qual pode passar uma política pública causado por um fator externo a ela como uma crise na economia, por exemplo.

O momento crítico – além de ser um período no qual a política existente fica sob risco, pois o evento que o desencadeou tem o potencial de abalar suas bases e ameaçar sua continuidade – também se torna uma janela de oportunidade para que outra alternativa floresça para substituir a política vigente.

Foi justamente isso o que ocorreu no nascimento do PMCMV. A crise econômico-financeira que atingiu o Brasil alterou a conjuntura no qual o SNHIS era executado e gerou a oportunidade para que outro modelo de política habitacional fosse implementado. Mas esse modelo aplicado ao PMCMV, apesar de desbancar o antigo, não é novo. Na verdade, ele retoma o modelo aplicado no período do regime militar, com as ações do BNH.

O “modelo empresarial” desse programa (que centraliza o poder decisório na União e reflete um conjunto de crenças que privilegia o mercado, entre outros fatores destacados nos termos do ACF) ficou adormecido por décadas, mas foi reativado quando as circunstâncias na qual ele foi originalmente criado se reproduziram, propiciando seu resgate. Esse retorno posterior de uma política antiga é também previsto pela teoria da dependência da trajetória sob o enfoque do institucionalismo histórico. Como dito no capítulo do referencial teórico, é provável que uma política pública seja reproduzida quando da ocorrência de um novo momento crítico que se dê sob conjunturas semelhantes às do anterior.

O BNH também nasceu num momento de crise econômica e foi utilizado para que o governo pudesse fomentar a economia. O desenho empresarial mercantilista do BNH

foi reforçado pelo mecanismo dos retornos crescentes e implementado no PMCMV. De fato, a criação do BNH ajudou a estruturar um grupo de interesse – os empresários da construção civil que se aproveitaram do financiamento governamental – que, por sua vez, desenvolveram suas atividades de acordo com o desenho da política pública. Como as atividades são recompensadas, ao cumprirem seu papel na política, o grupo beneficiado tende a querer reproduzir essas atividades. Assim, uma vez iniciada a política, cada passo na direção traçada reforça o próximo passo, já que o anterior foi recompensado. Pode-se configurar, dessa forma, o efeito *feedback* na formação do PMCMV.

Quando a oportunidade se apresentou, gerada por um momento crítico, a rede que no passado havia sido formada entre os grupos de interesse e o Estado pôde ter sua visão acerca do programa habitacional reativada, pelo efeito do aprendizado com a experiência anterior. Quando atores participantes têm em uma política a sua concepção desta reforçada pela sua execução, eles tentam reproduzi-la em momento posterior. Esse efeito de aprendizado também pode ser considerado processo de auto reforço da política, já que influi em sua manutenção ou, como no caso do PMCMV, na sua criação (com reprodução de modelo anterior que permanecera latente, até mesmo pelo pouco “sucesso” do SNHIS em termos de quantidade de unidades habitacionais produzidas)..

Apesar da quase descontinuidade do SNHIS e da mudança do enfoque para o PMCMV, nem tudo relacionado ao primeiro foi perdido. Para acomodar interesses dos envolvidos no programa até então em curso, tais como os movimentos de moradia e o Fórum Nacional de Reforma Urbana, foi criado dentro do PMCMV uma modalidade que atendesse aos grupos até então ouvidos, o PMVMV- Entidades.

Mais uma vez, aqui se nota a ação da dependência da trajetória, pois ela prevê que o custo de se abandonar uma alternativa em vigor é alto, às vezes até proibitivo. No caso do abandono completo do SNHIS, os custos envolvidos seriam os políticos, uma vez que o programa já havia atendido demanda de grupos que lutaram pela sua formação (com destaque para a perspectiva participativa da política pública). Então, é possível inferir que, nesse caso, o custo político de se abandonar totalmente o SNHIS



pode ter limitado o grau de liberdade das mudanças, o que colaborou com a criação do PMCMV- Entidades.

Nota-se, assim, que grupos ajudam a criar a política pública e depois a reforçam à medida que suas atividades são recompensadas e que seus mapas mentais acerca dela são reforçados pelo processo de aprendizado com o processo de implementação. Esse mecanismo parece ter tido grande influência para que o PMCMV fosse elaborado e, com exceção da modalidade Entidades, numa configuração que parece ser a retomada do BNH. Os entrevistados desta pesquisa, todos com longa experiência nesse campo de políticas públicas, tiveram leitura consensual nessa linha. É certo que houve correções de rumo no PMCMV (como o maior volume de recursos a fundo perdido e, por consequência, o atendimento de camadas mais carentes), mas o modelo BNH permaneceu latente e reviveu.

Pelo exposto, vê-se que, para entender melhor a criação e os diferentes modelos do BNH, do SNHIS e do PMCMV – que envolvem aspectos como, político-social, a quem a política beneficia e o desenho organizacional das unidades habitacionais, que fazem parte dos resultados de pesquisa –, é vital entender os conjuntos de ideias subjacentes a seus desenhos, bem como a disputa entre os grupos com diferentes concepções. É aqui que a teoria da dependência da trajetória se cruza com o sistema de crenças do modelo ACF, sobre o qual se começa a discorrer e que jogará luz sobre o embate de crenças que idealizaram as políticas públicas estudadas.

Como abordado, o ACF utiliza-se das coalizões dos atores formadas nos subsistemas para entender a formulação e os processos pelas quais as políticas se alteram ao longo do tempo. Essas coalizões são produtos do mesmo compartilhamento de ideias, objetivos e valores entre os atores. Esses fatores mencionados formam o sistema de crenças, e este mantém a liga entre as coalizões. Ademais, as políticas públicas são resultado da competição entre essas coalizões, que procuram traduzir suas crenças nas políticas públicas em tela.

Como explicado, considerando a limitação temporal para a execução do estudo, e com as devidas adaptações, a pesquisa restringiu a investigação apenas à quarta

premissa da teoria do ACF, uma vez que as políticas públicas abordadas foram investigadas sob a ótica do sistema de crenças. Nesse sentido, a perscrutação foi ancorada na visão das políticas públicas como um conjunto de crenças, e no entendimento de que há disputas entre as ideias de uma política para outra, visto que a pesquisa foca na sequência temporal das políticas habitacionais.

Avaliando as políticas habitacionais, é possível identificar no âmbito do subsistema da política habitacional brasileira duas crenças de núcleo duro (*deep core*), quais sejam, a justiça social e o pragmatismo do lucro. Nesse núcleo, as crenças são difíceis de serem alteradas e guiam a atuação das coalizões de defesa.

Seguindo o esquema tripartite, dentro das crenças do núcleo de políticas públicas (*policy core*), podem-se apontar as visões antagônicas acerca das habitações. No primeiro caso, esta é idealizada como moradia em oposição à visão mercantilista da segunda concepção. Como podem ser entendidas, as crenças desse núcleo são aquelas que orientam sobre prioridades básicas, ou melhor, as preferências políticas de destaque que direcionam o comportamento estratégico das coalizões.

No levantamento dos resultados, verificou-se que o SNHIS contou com a participação ativa da sociedade na sua formulação, através, principalmente, dos movimentos de moradias que levaram para a política suas crenças. A participação desses atores foi traduzida na concepção de que as políticas habitacionais não deveriam ser apenas provedoras de “casinhas”, mas sim englobar a ideia de habitação como moradia adequada. De fato, como o próprio projeto de lei popular que gerou o SNHIS enfatiza, a população deve ter direito à moradia digna, isso significa ter um lar com segurança de posse, disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, custo acessível, habitabilidade, não discriminação e priorização de grupos vulneráveis, localização adequada e adequação cultural.

Em certa medida, a crença das habitações vistas como mercadoria foi traduzida no desenho do PMCMV. Está é uma política habitacional via mercado, em que os atores – construtoras e investidores – intensificaram o *lobby* junto ao governo, via Ministério da Fazenda, para implementar um pacote habitacional para que os favorecessem naquela

conjuntura de crise econômica instalada no país. Em entrevista com Rolnik, ela afirma que:

Quem traz a ideia central do PMCMV para o Ministério da Fazenda do Brasil em 2008 são os fundos de investimentos que estavam em construtoras mexicanas e vêm propor que se faça o mesmo no Brasil, ou seja, os investidores ansiavam que o governo garantisse a segurança dos investimentos com os recursos públicos e eles ficassem responsáveis pela produção dos chamados “quartos-dormitórios (Entrevistada, 2016).

Nesse sentido, Rolnik (2015) ressalta que o modelo do PMCMV enfatiza a transferência de responsabilidade pela provisão das habitações para o setor privado, que enxerga a moradia como mais uma mercadoria a ser vendida. A política favoreceu que o setor da construção civil produzisse habitações em grande escala visando o lucro fácil, visto que não havia riscos de perda com os financiamentos ofertados pelo setor público.

O desenho do BNH já havia sido montado sob essa mesma plataforma mercantilista do PMCMV, com a prevalência dos grupos empresariais com a mesma concepção de casa como um produto a ser vendido e não como um lar a ser construído.

Observa-se que as crenças do *policy core* estão ligadas às crenças do *deep core*. A crença da justiça social se traduz em defesa da ideia da oferta de moradia digna, que seriam aquelas habitações que cumprem uma função social quando atendem as exigências fundamentais de uma moradia como um lar verdadeiro. Já a crença da habitação como mercadoria se expressa no pragmatismo da coalizão dos atores que visam lucro com as construções das moradias.

Por fim, os aspectos instrumentais (*secondary aspects*), que estão associadas às medidas necessárias para implementação do *policy core*, são identificados com os modelos dos projetos de construções das habitações e a forma de organização da política.

Cada crença leva em seu bojo mecanismos de implementação de suas ideias. No SNHIS, as construções deveriam seguir o padrão estabelecido pelas diretrizes e estratégias dos planos municipais em consonância com Plano de Nacional de Habitação, ou seja, as construções de moradias devem estar localizadas na malha

urbana e dispor de infraestrutura adequada. Além disso, o programa tem um caráter distinto das outras políticas habitacionais já existentes no país, pois procura centralizar todos os programas habitacionais formando um sistema, e descentralizar os recursos por meio da criação de fundos estaduais e municipais. O SNHIS por meio do aparelhamento normativo e procedimental estabelece um novo modelo de gestão descentralizado, com autonomia orçamentária e administrativa nos moldes do SUS.

Já no PMCMV e no BNH, as construções das habitações ficaram a cargo das grandes construtoras, e isso resultou em projetos de grandes conjuntos habitacionais que possibilitaram significativos ganhos de escala para os empreiteiros, ampliando suas margens de lucro. Como afirma Rolnik (2015), em algumas situações, observa-se aglomerações de casas em uma mesma região periférica, formando bolsões de moradia popular. Além disso, tanto o PMCMV quanto o BNH são políticas centralizadoras, ou seja, concentram todos os investimentos em habitação sob a responsabilidade da União.

Com base no que foi investigado, observamos que a crença do grupo empresarial que havia prevalecido no BNH foi em parte considerável restabelecida na política do PMCMV e prevaleceu sobre a vigente do SNHIS. Quando lançado em 2009, o PMCMV causa um arrefecimento na efetividade plena do SNHIS, que fora aprovado em 2005. Pode-se auferir do estudo do sistema de crenças que as concepções das coalizões formadas pelos empreendedores e investidores se sobrepuseram às crenças dos movimentos de moradia. Provavelmente, esses movimentos não externaram críticas mais contundentes ao PMCMV por seu vínculo histórico com o Partido dos Trabalhadores, mas essa constatação demandaria pesquisa específica.

De toda forma, deve ser dito que três dos quatro entrevistados desta pesquisa integraram a equipe do governo Lula e (todos os quatro) apresentaram críticas ao modelo PMCMV e, também, apontaram relação com elementos das ações do BNH.

Outro dado relevante levantado na pesquisa e que merece atenção, é a estrutura de financiamento/subsídios do PMCMV. É importante enfatizar que, como apontado nos achados, o sistema de financiamento do PMCMV se assemelha com a do BNH,

sobretudo no que diz respeito à utilização dos valores depositados no FGTS como fonte de recurso, e a centralização da gerência do dinheiro disponibilizado para o financiamento.

Regressando ao momento da criação do FGTS, constatou-se que uma das razões por trás de sua criação foi o propósito de servir como a base do financiamento das ações do BNH. A teoria da trajetória alerta para o fato de que arranjos institucionais criados para servir a uma política também podem influenciar as escolhas dos atores e induzir que o modelo previamente adotado seja reproduzido. Isso ocorre, segundo a teoria, pelo fato de que a criação de uma organização é resultado de um grande esforço político com grande custo de instalação. Então, esse custo organizacional convertido em uma estrutura que está à disposição tem peso sobre a decisão dos formuladores da política.

Os recursos do FGTS, assim como outros utilizados no financiamento do programa passaram do BNH para a Caixa Econômica Federal. Foram acrescentados a essa estrutura de financiamento os recursos do OGU, o que propiciou a concessão de subsídios no ato da aquisição da casa no PMCMV, tornando-a acessível a famílias de mais baixa renda. No mais, a estrutura de financiamento do BNH foi aproveitada no novo programa. Os arranjos institucionais constituídos na política do BNH tornam-se um parâmetro para a elaboração do PMCMV.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cerne da pesquisa é investigar a influência das políticas anteriores na formulação da política atual, PMCMV, e como as crenças de coalizão de atores caracterizaram o desenho do programa. Utilizam-se dois referenciais teóricos, a teoria da dependência da trajetória e o modelo ACF, para que juntos, os dois modelos, possam indicar como as consequências das políticas passadas, conciliadas com as concepções de grupos de interesses (entendidos como econômicos ou difusos), podem ser sidos determinantes para traçar as bases do PMCMV.

Os resultados de pesquisa, obtidos através de pesquisa documental e análise de entrevistas, mostraram que há uma grande similaridade entre o programa BNH e o PMCMV. Os dois foram constituídos para, além de combater o déficit habitacional, impulsionar a economia servindo de instrumento *keynesiano* de resgate da economia em tempos de crise econômico-financeira.

A teoria da dependência da trajetória prevê esse fenômeno de reedição de uma política quando as condições forem reproduzidas. De fato, uma política uma vez implementada tende a ser repetida, podendo sofrer pequenos ajustes para se adaptar às novas condições, pois é vista pelos formuladores como uma “resposta natural” em confronto com outras alternativas. O processo de aprendizado com a política do BNH e a recompensa obtidas pelos atores à época podem ter desencadeado o processo do *feedback* positivo e deram força ao então modelo adotado em detrimento de outros quando da criação do PMCMV. Além disso, os arranjos institucionais da primeira política, como a criação do FGTS, assim como seu sistema de financiamento, parecem ter enviesado as opções do PMCMV.

O programa SNHIS foi criado sobre outra plataforma, mas, apesar de ter sido preterido pelo PMCMV, deixou nele suas marcas. O PMCMV-Entidades foi elaborado para atender atores que haviam lutado pela criação do SNHIS e o custo político de preteri-lo impulsionou a elaboração do PMCMV-Entidades.

Sendo assim, pode-se concluir que o PMCMV foi influenciado pelas políticas anteriores. De fato, identificou-se uma forte ligação entre esse programa e os que o antecederam, sobretudo com o BNH, pois seu legado explica em grande parte o desenho do PMCMV. Essa constatação traz consigo a percepção de que os programas habitacionais brasileiros podem estar limitados pelas escolhas anteriores, sua trajetória futura pode ser explicada por seu passado, ou seja, eles são dependentes de sua trajetória.

Essa constatação é importante e deveria ser de conhecimento dos formuladores das políticas, para que tenham consciência de que suas decisões podem estar maculadas pelas escolhas passadas, para que não descartem opções não testadas e que ainda não passaram pelo mecanismo de auto reforço, pois entre elas podem estar a melhor alternativa.

Observou-se também que o PMCMV refletiu o conjunto de crenças da coalizão formada pelos empreiteiros da construção civil. De fato, o programa tem conotação mercantilista, na qual as casas são vistas como produto para venda, são padronizadas e construídas em terrenos periféricos, formando grandes conjuntos habitacionais. Tudo para aumentar escala, diminuir custo e aumentar lucro, como destacado pelos entrevistados. Para muitos beneficiados, como Rolnik (2015) salienta esse modelo implicou em aumento de custo de transporte, dificuldade de acesso à educação e saúde e até mesmo perda do emprego. Tudo que procurava evitar a coalizão dos movimentos sociais e urbanistas que idealiza as casas como um lar num contexto de direito à cidade. Conseguiu-se quantidade de produção de unidades habitacionais (o que tem méritos inegáveis, uma vez que se beneficiou a produção de baixa renda), mas não se assegurou realmente moradia digna.

Por todo o exposto conclui-se que, grupos de interesses unidos em torno de crenças comuns podem, com sua força política, colocar na agenda dos governos o modelo de política habitacional que melhor lhe prouver. Uma vez que os primeiros passos foram dados e a vantagem inicial obtida, essas ideias são reforçadas pelos efeitos de aprendizagem, pois os atores se organizam e desenvolvem estratégias que servem para o arranjo institucional criado. Suas atividades são recompensadas na

execução da política, desencadeando um processo de feedback positivo e fazendo com que cada passo na mesma trajetória fortaleça o modelo adotado, o que aumenta as chances de ele ser repetido no futuro. Sendo assim, pode-se afirmar que a política habitacional brasileira é influenciada pelo passado e guarda com ele uma ligação. De fato, políticas anteriores afetaram as decisões posteriores e formataram a política atual, tornando-a dependente de sua própria trajetória.



## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Eliana Santos Junqueira de. Síntese histórica das políticas habitacionais no Brasil (1964 a 2010): avanços de antigas propostas e retorno a velhas práticas. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 14, 2013.

ARAÚJO, Suely M. V. G. **Política ambiental no Brasil no período 1992/2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom**. Tese (doutorado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Brasília - 2013.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação**. 2011.

AZEVEDO, Sergio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o falso problema. **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**, v. 2, p. 37-70, 1982.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 3. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2002.

BONDUKI, Nabil. Do projeto moradia ao programa minha casa minha vida. **Teoria e debate**, v. 82, p. 8-14, 2009.

BORGES, Viviane Florindo. Reflexões sobre a política pública de habitação: do banco nacional de habitação ao Programa habitacional Minha casa, minha vida. **Boletim Gaúcho de Geografia**, v. 40, n. 2, 2013.

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá

outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm). Acesso em: 02 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm). Acesso em: 02 nov. 2016

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 02 nov. 2016

BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm). Acesso em: 02 nov. 2016

CARDOSO, Aduino Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; DE SOUZA ARAÚJO, Flávia. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 14, 2013.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. **O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais**, p. 17-66, 2013.

CARDOSO, Patrícia et al. Sistema nacional de habitação de interesse social à luz do novo marco legal urbanístico: subsídios para implementação nos estados e municípios; Lei Federal nº 11.124/05. 2008.

FERNANDES, Cássia do Carmo Pires; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos da. Ações e contexto da política nacional de habitação: da Fundação Casa Popular ao Programa “Minha Casa, Minha Vida”. **Anais do II Encontro Mineiro de Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Pública**, p. 8-21, 2010.

FERNANDES, Duval; RIBEIRO, Vera. A questão habitacional no Brasil: da criação do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 14, 2013.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. **São Paulo**, v. 5, p. 61, 2002.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. In: **Métodos e técnicas de pesquisa social**. Atlas, 2010.

LAGO, Luciana Corrêa do. Autogestão na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. **Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 5, v. 2, p. 5-13, jun. 2011.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Mariana de Andrade. Fundamentos de pesquisa metodológica científica. **São Paulo: Atlas**, 2003.

LOPES, Soraya Santos. Direito à moradia: o marco regulatório da habitação urbana de interesse social e a efetividade do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). 2012.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. A questão habitacional no Brasil. **Brasília: Câmara dos deputados**, 2001.

MAGALHÃES ELOY, Claudia Maria de; CASSIA COSTA, Fernanda de; ROSSETTO, Rossella. Subsídios na política habitacional brasileira: do BNH ao PMCMV. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 15, 2013.

MARICATO, Ermínia. O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Carta Maior**, v. 27, n. 05, 2009.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. BNH: outras perspectivas. **Acesso em**, v. 27, 2013.

NASCIMENTOS NETO, Paulo; MOREIRA, Tomás Antônio; SCHUSSEL, Zulma DAS Graças Lucena. Conceitos divergentes para políticas convergentes: descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n. 1, p. 85-98, 2013.

OLIVEIRA, Viviane Fernanda de. Do BNH ao Minha Casa Minha Vida: mudanças e permanências na política habitacional. **Caminhos de Geografia**, v. 15, n. 50, 2014.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American political science review**, v. 94, n. 02, p. 251-267, 2000.

RHODES, Rod AW; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford University Press, 2008.

ROLNIK, Raquel; REIS, Joyce; BISCHOF, Raphael. Como produzir moradia bem localizada com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida. **Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades**, 2010.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. Boitempo, 2015.

ROMAGNOLI, Alexandre J. O programa "minha casa, minha vida": continuidades, inovações e retrocessos. **Temas de Administração Pública**, v. 4, n. 7, 2012.

VICENTE, Victor Manuel Barbosa. A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa. **Revista de Políticas Públicas**, v. 19, n. 1, p. 77-90, 2015.

## ANEXO

### ANEXO I: ROTEIRO DE ENTREVISTAS

A presente pesquisa tem o objetivo de estudar e comparar três políticas habitacionais brasileiras, especificamente Banco Nacional de Habitação (BNH), Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a luz da teoria metodológica, dependência de trajetória (*path dependency*) e do sistema de crenças. Nesse sentido, a pesquisa irá aprofundar as relações que foram estabelecidas ao longo da história entre as políticas, ou seja, será levado em consideração no estudo que a história importa e que o legado do passado condiciona o futuro.

Então, por meio dessa perspectiva, que leva em consideração os processos históricos, serão analisadas essas três políticas habitacionais, com o intuito de identificar os efeitos de feedback, considerando a dinâmica entre os processos decisórios e os arranjos institucionais constituídos, que, possivelmente, foram parâmetros para as escolhas posteriores das políticas.

Para alcançar este objetivo seguem algumas questões apontadas como relevantes para a pesquisa.

Afirmando desde logo que qualquer conhecimento sobre o assunto, sobre qualquer das políticas ou do programa habitacional brasileiro, que possa ser compartilhado será de grande valia para o desenvolvimento do trabalho.

- 1) O que o BNH, o SNHIS e o PMCMV têm em comum e quais suas diferenças? Tanto nos aspectos de formulação quanto de implementação.
- 2) O BNH e o PMCMV apresentam algumas semelhanças. Essas similaridades podem ser atribuídas a algum tipo de influência que o BNH teve sobre o PMCMV? Quais seriam ou como se deram essas influências?
- 3) E quanto ao SNHIS, qual sua influência no PMCMV?

- 4) O arranjo institucional construído no BNH afetou os atores para elaborar o SNHIS e o PMCMV?
- 5) Acredita-se que os regimes políticos distintos influenciaram no desenho das políticas habitacionais?
- 6) O BNH pode ser considerado uma política precursora para as políticas subsequentes no caso o SNHIS e PMCMV? Quais aspectos podem levar a essa inferência?
- 7) Quais as principais diferenças entre os subsídios implementados pelas políticas?
- 8) O tipo de financiamento empregado no BNH foi reproduzido no SNHIS e no PMCMV? Existia a possibilidade de haver outros tipos de financiamento para as políticas habitacionais?
- 9) No caso de ter sido mantido o mesmo mecanismo de financiamento, foi porque esse tipo é mais barato ou porque já havia criado um mecanismo difícil de ser alterado.
- 10) As políticas conseguiram alcançar o objetivo de beneficiar as famílias de baixa renda como proposto?
- 11) É possível afirmar que as políticas habitacionais seguem uma trajetória, ou seja, as políticas formam uma sequência em que uma evoluiu a partir da outra?
- 12) Quais os principais atores que participaram na construção dessas políticas? Esses atores foram influenciados pelos arranjos das políticas anteriores?
- 13) Quais modelos de construção dos conjuntos habitacionais foram priorizados por cada política (BNH, SNHIS e PMCMV)?
- 14) As políticas públicas podem ser enxergadas como conjunto de ideias "crenças", e existem disputa entre esse conjunto de ideias. No caso das políticas habitacionais, quais ideias prevaleceram? Qual tipo de empreendimento foi empregado? Mais centralizado, mais participativo, mais empresarial, mais ligados a demanda da sociedade, opções por grandes conjuntos habitacionais ou opção por grandes empreendimentos.
- 15) O PMCMV foi influenciado por arranjos de políticas anteriores?
- 16) Porque o SNHIS apresenta características mais distintas do BNH?
- 17) As políticas habitacionais anteriores causaram alguma limitação ao PMCMV?

- 18) Quais os custos, políticos ou financeiros, envolvidos para os atores de alterarem e reformularem uma política habitacional?
- 19) Os beneficiários do PMCMV foram atores que influenciaram sua formulação e eles foram influenciados pelo histórico do BNH e do SNHIS?