

1886

TEXTO PARA DISCUSSÃO

DEMOCRACIA, ARENAS DECISÓRIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Maria Rita Loureiro
Vinicius Macário
Pedro Guerra

DEMOCRACIA, ARENAS DECISÓRIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Maria Rita Loureiro*

Vinicius Macário**

Pedro Guerra***

* Professora da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo (FGV-SP).

** Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-SP.

*** Mestrando em Administração Pública e Governo na FGV-SP.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO

1 INTRODUÇÃO7

2 REGRAS, ORGANIZAÇÕES E PROCESSOS QUE ESTRUTURAM A ÁREA
HABITACIONAL AO SE LANÇAR O PMCMV.....13

3 ATORES E INTERESSES NO PMCMV21

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS29

REFERÊNCIAS30

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR32

APÊNDICE33

SINOPSE

Este estudo procurou analisar os arranjos político-institucionais de decisão do novo programa habitacional do país – Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) –, examinando-os tanto do ponto de vista democrático quanto de sua efetividade para alcançar os objetivos propostos. Ou seja, indaga se tais arranjos incentivam ou não a participação mais ampla de uma pluralidade de atores envolvidos e se eles favorecem ou não a coordenação de sua implementação e o alcance das metas propostas. A hipótese geral da pesquisa considerava o PMCMV um programa com arranjo institucional de decisão politicamente legitimador e burocraticamente capacitador, favorecendo o alcance dos objetivos propostos. Os dados selecionados para a análise, entretanto, apontaram que essa hipótese não foi completamente confirmada. Mesmo tendo alcançado as metas estabelecidas, com espaços de gestão e monitoramento orientados para elevar a eficiência da política, o arranjo institucional não se mostrou politicamente legitimador, na medida em que atores sociais importantes na área, como os movimentos populares pró-moradia e grupos organizados de especialistas em temas urbanos e suas respectivas demandas, não têm sido contempladas nas arenas decisórias.

Palavras-chave: democracia; arranjos institucionais; burocracia; políticas habitacionais.

ABSTRACTⁱ

The present study analyzes the political and institutional arrangements of the new housing program in the Brasil (PMCMV), examining them both from the point of view of democracy and its effectiveness to achieve its objectives. In other words, it asks if such arrangements encourage expanded participation of a plurality of actors and if they favor the coordination of its implementation and the achievement of the goals. The hypothesis considered to be the PMCMV a public policy with institutional arrangement that is politically legitimate and also bureaucratically able for favoring the achievement of the proposed objectives. The selected data, however, showed that this hypothesis has not been completely confirmed. Even having achieved the goals established, with management and monitoring arrangements to raise the efficiency of the policy, its institutional arrangement was not able to include important social actors in the area, such as the popular pró-moradia movements and organized groups of experts on urban themes. their demands have not been addressed in decision-making arenas.

Keywords: democracy; institutional arrangements; bureaucracy; housing policies.

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

APRESENTAÇÃO

Este texto integra o conjunto de produtos da pesquisa *Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento*, realizada com a colaboração de técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pesquisadores de universidades brasileiras e estrangeiras.¹ A pesquisa tem como objetivo analisar os arranjos político-institucionais de políticas públicas representativas dos atuais esforços do governo em promover o desenvolvimento. Os estudos de caso envolvem: o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); o projeto de transposição e revitalização do Rio São Francisco; o projeto da hidrelétrica de Belo Monte; as iniciativas de revitalização da indústria naval; o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB); o Programa Brasil Maior; o Programa Bolsa Família (PBF); o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Além desses, a pesquisa elegeu também como objeto de análise o papel das empresas estatais como agentes de formulação e implementação de políticas de cunho desenvolvimentista, sobretudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras. Ao analisar como se constituem os arranjos de implantação dessas políticas e seus efeitos sobre os resultados observados, pretende-se ampliar a compreensão sobre a ação do Estado, extraindo-se subsídios para a inovação institucional da gestão das políticas públicas no atual contexto democrático brasileiro. Ao todo, são doze textos para discussão publicados ao longo do ano de 2013.

1 INTRODUÇÃO

O programa habitacional MCMV, lançado no Brasil nos últimos anos dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para dinamizar a economia e gerar empregos, mediante produção de moradias populares subsidiadas pelo governo, representou uma mudança significativa no padrão decisório vigente nas políticas desenvolvimentistas do passado e, em especial, na política habitacional contida no chamado “modelo BNH”.²

1. A pesquisa é coordenada por Alexandre A. Gomide e Roberto R. C. Pires, Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Banco Nacional da Habitação (BNH).

Cabe lembrar, ainda que brevemente, que o BNH foi criado em 1964, logo no início do regime militar, com o objetivo de financiar a aquisição da casa própria para as populações de baixa renda. Com essa política, o governo pretendia responder e controlar as pressões populares por moradia, pois o déficit habitacional naquele período já era grande e crescia com o processo de urbanização acelerado. Sendo o primeiro órgão de alcance nacional a instituir uma política habitacional para todo o país, o BNH tinha como base o Sistema Financeiro Habitacional (SFH). Esse sistema captava recursos advindos de duas fontes principais: *i*) do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), um tipo de poupança compulsória constituída por depósitos correspondentes a 8% dos salários dos trabalhadores formalizados para financiar moradias destinadas à população de baixa renda; e *ii*) do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), fundo de poupança voluntária, para financiar o setor de classes média e alta (Arretche, 1990; Azevedo e Andrade, 1982).

Como a literatura já apontou fartamente, esse programa fracassou em seus objetivos sociais de promover moradia para a população de baixa renda, na medida em que acabou sendo atrelado à orientação econômica de ativar o mercado interno por meio da construção civil e à lógica empresarial voltada para o financiamento aos segmentos de média e alta renda, mais compatíveis com a geração de lucros para seus empreendedores.³ Assim, em 1975, dez anos depois de seu lançamento, o BNH só destinava 3% dos seus recursos para famílias com rendimentos abaixo de cinco salários mínimos (SMs), enquanto os mutuários com rendimentos superiores a vinte SMs foram os grandes beneficiados.⁴

Do ponto de vista dos arranjos institucionais de decisão, o modelo BNH, forjado no contexto autoritário, foi marcado por arenas decisórias extremamente centralizadas, como ocorreu especialmente no governo Geisel, quando apenas dois colegiados – o

3. Como foi comentado, “O Sistema Financeiro Habitacional, desde o próprio nome, representa um perigoso equívoco. A questão da habitação não é financeira, mas social” (Magalhães, 1985, p. 213).

4. Dentre as inúmeras críticas apontadas ao modelo BNH/SFH, a política de subsídios também foi alvo de questionamento, pois seu sentido social foi invertido com os descontos nas prestações e no Imposto de Renda (IR), situação essa em que a população de renda média e alta acabava por ser a maior beneficiada. Como esses subsídios foram aplicados indiscriminadamente a todos os financiamentos habitacionais, independentemente de seu montante, isso implicava que quanto maior o montante do financiamento, maior o volume do subsídio (Arretche, 1990). Outros comentários vão para a mesma direção: “O financiamento concedido pelo SBPE foi um privilégio para aqueles que conseguiram adquirir um imóvel em condições facilitadas por juros praticamente negativos, graças à combinação de uma correção monetária inferior à real com os outros ‘incentivos’ fiscais adicionais” (Bolaffi, 1979, p. 178).

Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), comandados de forma discricionária pelo próprio presidente da República – definiam todas as prioridades das políticas governamentais, procurando, assim, controlar e racionalizar a ação da burocracia (Codato, 1997). Mesmo no período anterior, de maior fragmentação do processo decisório, quando Delfin Netto comandou o Ministério da Fazenda, transformando o Conselho Monetário Nacional (CMN), o mais importante núcleo decisório do governo, em “câmara corporativa de acomodação das demandas dos diferentes grupos” (Vianna, 1987, p. 127), apenas certos segmentos empresariais que gozavam de posição privilegiada junto aos governantes aí participavam e influenciavam as políticas públicas.

Tomando para confronto esse padrão decisório vigente no período autoritário, este trabalho focaliza os arranjos institucionais do novo programa habitacional do país, examinando-os tanto do ponto de vista democrático quanto de sua efetividade para alcançar os objetivos propostos. Ou seja, indaga se tais arranjos incentivam ou não a participação mais ampla de uma pluralidade de atores nela envolvidos e se eles favorecem ou não a coordenação de sua implantação e o alcance das metas propostas.

Do ponto de vista teórico, o trabalho se ancora nas formulações da teoria democrática contemporânea, relativas aos impactos dos desenhos institucionais sobre os resultados das políticas públicas. Assim, pode-se mencionar o confronto que Lijphart (1999) realiza, com base em estudo empírico, entre o desempenho das democracias de tipo majoritária, mais concentradoras do poder no Executivo, com os arranjos institucionais de democracias que ele denomina consociativas, nas quais o poder de decisão está mais fragmentado. Contrariando a visão convencional, o autor indica que não há comprovação de que a democracia majoritária seja de qualidade superior, nem tampouco que a rapidez do processo, alcançada nesse modelo majoritário (pela redução do número de atores políticos que podem influenciar as decisões), gera necessariamente melhores resultados nas políticas governamentais.

Políticas apoiadas em amplos consensos são mais propensas de serem implementadas com maior sucesso e a seguir seu curso do que políticas impostas por um governo que toma decisões contrárias aos desejos de importantes setores da sociedade” (Lijphart, 1999, p. 260, tradução nossa).⁵

5. No original: *Policies supported by a broad consensus, furthermore, are more likely to be carried out successfully and to remain on course than policies imposed by a 'decisive' government against the wishes of important sectors of society.*

Também questionando normativamente o modelo majoritário de democracia que supõe dedutivamente a existência de um *trade-off* necessário entre arranjos mais participativos (portanto, mais representativos) e governabilidade, outros pesquisadores mostram que a estabilidade das políticas públicas (ou seja, o sucesso de sua implementação) vai depender de sua coerência interna (em seus objetivos) e esta, por sua vez, pode ser aumentada e não reduzida, como se pensa geralmente, em função da existência de estruturas institucionais que exijam amplas negociações e debate entre a pluralidade de atores políticos envolvidos com tais decisões ou políticas.

É o que afirmam Stark e Brustz (1998), estudando arranjos decisórios estabelecidos em três democracias no Leste Europeu após o socialismo. Eles indicam que a capacidade de ação efetiva dos governos pode ser aumentada (e não reduzida) quando o Poder Executivo é menos concentrado, ou seja, é mais constrangido a prestar contas de suas decisões às diversas forças políticas no Parlamento e na sociedade organizada. Tendo que debater e negociar suas propostas com outros atores, os *policymakers* aumentam a compreensão dos problemas e ampliam a capacidade de obtenção de informações críticas, corrigindo erros de cálculo que, na ausência deste processo, só apareceriam no momento da implementação e, portanto, com menor possibilidade de correção. Isto encoraja, ainda, os formuladores a pensar vários passos à frente nos jogos estratégicos da política de reforma. Neste sentido, os processos decisórios inclusivos possibilitam resultados mais eficientes do que aqueles originários de arenas insuladas e de poder concentrado, porque aumentam a informação tanto do ponto de vista técnico (soluções alternativas podem emergir) como do ponto de vista da manifestação das diversidades de preferências e soluções políticas sobre o tema em questão.

Retomando essa problemática teórica, o estudo aqui apresentado faz parte de um projeto mais amplo de pesquisa intitulado *Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento*, coordenado e financiado pelo Ipea em 2012 (Gomide e Pires, 2012) cujo objetivo é analisar os arranjos institucionais, tanto na área social e de inclusão produtiva, quanto industrial e tecnológica e de infraestrutura. Por arranjos institucionais, entende-se “o conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses em uma política pública específica” (Gomide e Pires, 2012, p. 3). Para isso, esse projeto mais amplo estabelece como referenciais analíticos quatro tipos de arranjos político-institucionais de decisão que combinam diferentes tipos de

capacidades políticas e burocráticas, a saber: *i*) arranjos legitimadores politicamente, mas debilitadores burocraticamente; *ii*) arranjos legitimadores e capacitadores; *iii*) arranjos debilitadores e de baixa legitimação; e, finalmente, *iv*) arranjos capacitadores, mas de baixa legitimação.

Tais denominações, relativas aos vínculos entre Estado e sociedade, podem ser claramente associadas a outras já consolidadas na literatura, tais como: *i*) populismo; *ii*) autonomia inserida; *iii*) clientelismo; e *iv*) insulamento burocrático, respectivamente (Nunes, 1997; Evans, 1993). Optou-se aqui pela adoção da nova nomenclatura na medida em que ela permite melhor explicitar os diferentes tipos de capacidades estatais necessárias à realização de políticas de desenvolvimento em contexto democrático. Assim, a noção de capacidades estatais destaca não apenas a dimensão técnica e administrativa, mas também a habilidade política dos atores estatais (políticos e burocratas) dentro de um quadro institucional democrático, de articular interesses, negociar com uma pluralidade de grupos organizados na sociedade e construir consensos entre eles que permitam melhor coordenar a execução e, conseqüentemente, alcançar melhores resultados.

Na análise da capacidade política, são enfatizadas as relações estabelecidas entre a burocracia executora de políticas públicas e outros atores políticos situados institucionalmente, tanto nos governos subnacionais quanto na sociedade civil organizada (membros de conselhos ou outros colegiados) e ainda com a burocracia da área de controle – Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público (MP), Controladoria Geral da União (CGU) etc. – na medida em que a fiscalização acaba também afetando os resultados das políticas.

A hipótese geral que orienta a pesquisa é a seguinte: O PMCMV é política pública com arranjo institucional de decisão do segundo tipo (arranjos legitimadores e capacitadores), conforme definição anterior. É legitimador porque levou em conta na definição de seus objetivos as demandas de uma pluralidade de atores políticos. É arranjo capacitador porque a burocracia se capacitou em termos políticos e operacionais, estabelecendo negociação com os atores políticos e desenvolvendo novos instrumentos de gestão e monitoramento. Esse arranjo capacitador resultou em eficácia do programa cuja *proxy* será tomada aqui como o nível de sua execução (cerca de 70% ou 80% das metas dentro dos prazos estabelecidos nos cronogramas governamentais).

Como já indicado, o PMCMV faz parte do PAC, lançado em 2007, com o objetivo de superar a situação de baixo crescimento econômico do país, por meio do aumento de investimentos públicos em diversas áreas de infraestrutura.⁶ Reforçado com a emergência da crise financeira internacional de 2008, o PAC é programa prioritário dos dois últimos governos e está orientado, como o próprio nome indica, pela urgência e rapidez em apresentar taxas mais elevadas de crescimento. Isso torna seu estudo particularmente interessante para se examinar os impactos dos arranjos decisórios sobre seus resultados, uma vez que se supõe dedutivamente que arenas mais insuladas sejam necessárias para decisões mais rápidas. Assim, se, ao contrário, for constatada a presença de arenas decisórias mais compartilhadas entre um leque maior de atores estatais e societários (com arranjos decisórios legitimadores e capacitadores), isso representaria um achado empírico relevante para a configuração de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade no Brasil atual e em particular, um novo padrão de atuação da burocracia encarregada de políticas para o desenvolvimento.

Além desses aspectos que tornam o estudo de programas do PAC um espaço privilegiado de análise de arranjos institucionais, receber o *selo PAC* por parte de um programa traz ainda importantes implicações políticas: de um lado, significa que ele será incluído em um processo de monitoramento intensivo, coordenado pela Casa Civil e por vários outros colegiados de acompanhamento, como se indicará mais adiante; de outro lado, que ele estará isento de quaisquer contingenciamentos orçamentários. Além disso, mais recentemente, os projetos do PAC foram ainda beneficiados com o Regime Diferenciado de Contratações de Obras Públicas (RDC), que reduz exigências da Lei de Licitação Pública (Lei nº 8.688).⁷ Portanto, trata-se de um processo de certificação de uma política pública que envolve vantagens e desvantagens para os atores nela envolvidos.

6. O PAC nasceu como desdobramento do Plano Piloto de Investimentos (PPI), uma proposta negociada com o Fundo Monetário Internacional (FMI), durante o primeiro governo Lula, para que os gastos em investimentos em infraestrutura fossem debitados do cálculo do superávit primário.

7. Dentre as mudanças introduzidas pelo RDC à Lei de Licitação, cabe destacar os seguintes pontos mais relevantes: *i)* com relação à *elaboração do projeto básico e executivo*, o RDC delegou essas tarefas para a empresa a ser contratada, enquanto na Lei nº 8.666 elas são de atribuição da administração pública. No RDC, a administração pública apenas elabora anteprojeto de engenharia apto a caracterizar a obra e servir de parâmetro para a avaliação das propostas e também estima o valor da contratação, que poderá ser mantido em sigilo; *ii)* o RDC *veda a realização de aditivos*, evitando assim que o licitante feche a contratação no menor preço possível e depois o eleve por aditivos ilimitadamente, argumentando falhas no projeto executivo; *iii)* por fim, no RDC as certidões exigidas são apresentadas ao final do processo, ocorrendo a chamada *inversão de fases*. Apenas a empresa contratada tem sua documentação avaliada, enquanto na Lei nº 8.666, todas as empresas eram avaliadas, o que poderia gerar recurso à justiça por parte das empresas não selecionadas e, portanto, atraso no processo licitatório.

O texto está assim organizado: além desta introdução, são apresentados, na seção 2, ainda que de forma abreviada, os principais marcos institucionais (regras e organizações) da política habitacional que pautam o PMCMV, bem como os fatores e processos que levaram à sua formulação. Na seção seguinte, indicam-se os atores e interesses aí presentes que se manifestam dentro dos arranjos dessa política, tanto no momento de sua elaboração quanto na implementação. Por fim, são feitas as considerações finais relativas à hipótese de pesquisa, mostrando por que ela foi apenas parcialmente confirmada.

2 REGRAS, ORGANIZAÇÕES E PROCESSOS QUE ESTRUTURAM A ÁREA HABITACIONAL AO SE LANÇAR O PMCMV

Em 2003, quando se inicia o governo Lula, a política urbana e habitacional no país encontrava-se em grande fragilidade financeira e mesmo institucional, a despeito dos avanços efetuados com a criação do Estatuto das Cidades no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Na verdade, os dois governos de FHC apresentaram uma duplicidade de orientação nessa área de política pública. De um lado, consolidou-se a mudança na política habitacional com a introdução de mecanismos de mercado.⁸ De outro, foram regulamentadas normas que disciplinaram o desenvolvimento urbano, como a promulgação da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), em cumprimento aos Artigos nº 182 e nº 183 da Constituição Federal (CF) e constituíram importante marco legislativo para condução das políticas habitacionais levadas a cabo pelos governos que o sucederam.

Uma das primeiras medidas do governo Lula nessa área foi a criação do Ministério das Cidades, entregue a Olívio Dutra, ex-governador do Rio Grande do Sul e importante liderança do Partido dos Trabalhadores (PT). Assessorado por uma equipe de técnicos comprometidos com uma proposta de reforma urbana, o novo ministro procurou pôr em prática a integração da política habitacional com outras mais amplas e necessárias ao desenvolvimento urbano, tais como as políticas de saneamento, transportes

8. Extinguiu-se o antigo modelo de política habitacional e foi criado um novo, centrado no financiamento ao mutuário final e voltado para a aquisição de imóveis usados (Arretche, 1990). Dois programas se destacam nesse período: o Programa de Arrendamento Habitacional (PAR) operado pela Caixa econômica Federal (CAIXA) e o Programa de Subsídio Habitacional (PSH) para municípios menores que, orientado por visão liberal, procurava eliminar intermediários, oferecendo o subsídio diretamente para o subsidiário, por meio de leilão com instituições de financiamento de menor porte. Como um entrevistado para esse pesquisa apontou, o PSH era muito atrativo politicamente, “porque opera na base dos prefeitos”.

e planejamento territorial.⁹ Essa equipe de técnicos havia se formado em torno do Projeto Moradia, movimento organizado dentro do Instituto da Cidadania, ligado ao PT em São Paulo e que, desde o final dos anos 1980, já articulava “uma resposta aos movimentos sociais” e uma alternativa ao modelo BNH. Suas propostas estabeleciam a definição de um prazo de quinze anos como horizonte para que o governo realizasse mudanças profundas na estrutura urbana e na gestão das cidades, garantindo moradia digna para todo cidadão brasileiro.

Além da criação do Ministério das Cidades, o governo Lula trouxe outras importantes inovações institucionais na área, concretizadas na Lei nº 11.124, de 2005, que cria o Conselho Nacional das Cidades, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (incluindo o fundo de financiamento) e estabelece as bases para a formulação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) que, como se indicará a seguir, teve grande impacto na formatação do PMCMV.

Representando “a materialização de um importante instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), então em processo de construção”, conforme é apresentado em *site* na internet, a criação do Conselho das Cidades exprimiu também traço característico mais geral do governo Lula que estimulou enormemente a criação e funcionamento desses colegiados como meio de realizar a interlocução com a sociedade e os demais entes federativos.¹⁰ Além disso, esse conselho foi, em particular, incentivado pelo próprio ministro Olívio Dutra, como indica um entrevistado do Ministério das Cidades (consultar lista de entrevistados, ao final do texto):

É importante lembrar que o Ministro Olívio bancou a criação do Conselho das Cidades, *pari passo* com a criação do ministério, optando por fazer uma representação de empresários, movimentos sociais, instituições técnicas, de pesquisa e representação de estados e municípios (...) (o que

9. É expressivo dessa orientação o texto apresentado na internet na página que divulga a IV Conferência das Cidades: “Combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte. Esta é a missão do Ministério das Cidades, criado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 1º de janeiro de 2003, contemplando uma antiga reivindicação dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana”.

10. Como alguns estudos já apontaram, a mobilização de grupos e movimentos sociais através de conferências para debate e formulação de políticas públicas em várias áreas de atuação é traço importante do governo Lula, com impactos significativos para a institucionalização de novas práticas democráticas no país (Pogrebinschi e Santos, 2011). No caso do Conselho das Cidades, seu *site* na internet afirma que ele possibilita “viabilizar o debate em torno da política urbana de forma continuada e respeitando a autonomia e as especificidades dos segmentos que o compõem, tais como o setor produtivo, as organizações sociais, as entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, as entidades sindicais e órgãos governamentais”.

è) completamente diferente dos conselhos de assistência e da educação onde a representação federativa é majoritária. A nossa, por setores, foi uma opção do ministro (...).

Por sua vez, o PlanHab foi elaborado pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades, a partir de consulta à sociedade civil, aos estados e municípios por meio da Conferência Nacional das Cidades. Esse processo ocorreu durante mais de dois anos, mobilizando vários atores na sociedade e no Estado e gerando debates entre grupos de várias regiões do país, com o acompanhamento direto de membros do Conselho Nacional das Cidades e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Como indicou a SNH na ocasião de seu lançamento, o PlanHab representou a retomada do planejamento do setor habitacional no Brasil ao estabelecer “estratégias de longo prazo para solucionar as necessidades habitacionais do país, presentes e futuras, universalizando o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro” (PlanHab, 2012, p. 5).

Na verdade, a elaboração do PlanHab representou importante momento de capacitação para essa equipe da SNH porque aí foram feitos numerosos estudos, diagnósticos e projeções de demanda por habitação para a população de baixa renda, além de análises de temas como a precificação dos produtos, cálculos de necessidade de subsídios etc. Como apontaram entrevistados, além de definir metas para atender o déficit habitacional para moradias subsidiadas (23 milhões até 2023), as políticas propostas no PlanHab procuraram igualmente superar a tradição de produção estatal de moradia, à maneira do BNH e das Companhias de Habitação Popular (COHABs) e evitar erros de outras experiências como a do México, no governo Fox, que criou subsídios para a população de baixa renda sem, entretanto, conectar a construção habitacional a projetos urbanísticos de transporte e serviços de educação e saúde.

No campo do financiamento, o Ministério das Cidades, logo depois de criado, procurou ampliar os recursos disponíveis para a área da habitação, combinando a utilização do FGTS com mecanismos de subsídio. Em 2004 é aprovada a Lei nº 10.391, que estabelece maior segurança jurídica ao financiamento e à produção privada de moradias (isto é, pela lógica de mercado). Em 2005, o CMN também aprova a resolução que obriga os bancos a investirem em financiamento habitacional uma porcentagem dos recursos captados em poupança. Com a Lei nº 11.124 que estruturou o SNHIS criou-se também o FNHIS, aprovado no Congresso em versão modificada à

proposta inicial do ministério e de abrangência mais restrita já que produziu resistência por parte da área econômica do governo.¹¹ Outra medida importante foi a aprovação da Resolução nº 460/2005, pelo Conselho Curador do FGTS, que ampliou os recursos disponíveis do fundo para subsídios habitacionais, aumentando o atendimento na faixa de renda mais baixa.

Esse conjunto de medidas resultou na aceleração da produção habitacional. Para se ter melhor ideia desse processo, vale confrontar os resultados dos governos FHC e Lula nessa área. Assim, em 2002, o SFH respondeu pela aquisição de apenas 25 mil unidades (de imóveis usados ou construídos), mobilizando um volume de R\$ 1,4 bilhão, enquanto em 2008 essas cifras passaram para 280 mil unidades, envolvendo R\$ 25 bilhões (Royer, 2009).

Contextualizando esse conjunto de mudanças institucionais dentro do qual se formará o PMVMC, é importante indicar que o quadro econômico que caracterizou a transição do primeiro para o segundo governo Lula produziu mudanças no aparato de governo, levando a uma ampliação das arenas decisórias das políticas governamentais. A Casa Civil, sob o comando de Dilma Rousseff, além de suas atribuições normais de coordenação institucional das diversas áreas de governo, passou a assumir, com o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) um papel mais destacado na gestão das políticas econômicas destinadas a enfrentar a crise de 2008, aumentando a participação do Estado na economia e mobilizando recursos públicos para a realização de investimentos (Loureiro, Santos e Gomide, 2011).

Também na área habitacional, a Casa Civil passou a desempenhar papel de destaque. Antes mesmo do lançamento oficial do PMCMV em março de 2009, a então ministra Dilma Rousseff já havia se reunido com empresários do setor da construção civil, tais como Cyrela, Rossi, MRV, WTorre, Rodobens¹² e já se falava na construção de 1 milhão de casas para a faixa de renda até dez SMs, incluindo a estruturação do fundo garantidor.¹³ A crise financeira de 2008 ampliou a capacidade ociosa das empresas do

11. O FNHIS previa que, a partir da adesão voluntária dos municípios e respeitando alguns princípios mínimos (como a criação de um fundo de habitação municipal, um conselho gestor participativo e a elaboração de um plano), os recursos seriam transferidos diretamente a esses entes federativos, cabendo ao CMN a gestão do fundo.

12. Disponível em: <http://www.cte.com.br/site/ver_noticia.php?id_noticia=516>.

13. Disponível em: <<http://www.piniweb.com.br/construcao/habitacao/walter-torre-antecipou-plano-de-habitacao-do-governo-129663-1.asp>>.

setor da construção civil que, em função do *boom* imobiliário dos anos anteriores, haviam realizado grandes investimentos, lançado ações na bolsa e aumentado seus estoques de terrenos. Assim, um novo programa habitacional, a ser priorizado pelo governo, era visto de forma muito favorável pelo empresariado da construção civil que nele encontraria meios de escoar as unidades já em produção e garantir o retorno aos investimentos. Do lado do governo, o setor da construção civil teria importante papel na dinamização da economia e na geração de emprego.

Além de determinantes de ordem econômica, relacionados às medidas de enfrentamento da crise financeira internacional, o surgimento do PMCMV está, também, relacionado a fatores de natureza político-partidária, ligados à substituição do ministro das Cidades, Olívio Dutra, por Marcio Fortes, do Partido Progressista (PP), como resultado de negociações que levaram à reforma ministerial necessária ao reforço da base de apoio do governo no Congresso. Com a saída do ministro Dutra, vários assessores técnicos também deixaram o ministério, o que levou ao esvaziamento de parte das políticas aí em desenvolvimento, em particular, o PlanHab, dando prioridade a políticas que contemplassem os interesses de grupos empresariais ligados à construção civil. Alguns números revelam essa inflexão na orientação da política, levando à diminuição dos recursos do FNHIS: esses passaram de R\$ 1 bilhão em 2009 para R\$ 175 milhões em 2010.

Na verdade, o PMCMV representou, politicamente, o deslocamento das prioridades antes acordadas à política habitacional pelo Ministério das Cidades, sob a direção de Olívio Dutra e seus assessores envolvidos com o PlanHab, e a imposição de novas prioridades para a área, determinadas tanto pela necessidade de uma resposta rápida à crise econômica e o papel de destaque assumido pela Casa Civil na gestão das políticas prioritárias do governo, quanto pela pressão do empresariado. Prioridades agora melhor contempladas com a mudança de comando no ministério. Em outras palavras, o PMCMV implicou que a política habitacional passasse a configurar-se como política de cunho predominantemente econômico e não social, ou seja, a necessidade de ativar o mercado passou a se sobrepor ao objetivo de redução do déficit habitacional para trabalhadores de baixa renda, à semelhança do que já havia ocorrido com o programa do BNH, liderado pelo SFH, como mencionado anteriormente.

A transformação da política habitacional, anteriormente proposta no formato assumido pelo PMCMV e sua posterior incorporação ao PAC, é uma clara

expressão dessa mudança na política habitacional, ou seja, se de um lado implicou a subordinação dos objetivos sociais da população de baixa renda, por outro, trouxe vantagens significativas, ao torná-la prioridade na agenda governamental, como revela o depoimento de uma entrevistada do Ministério das Cidades:¹⁴

Quando se monta a governança do PAC, com a Ministra Dilma e a Miram Belchior na SAM, ali nós nos transformamos efetivamente em prioridade de governo. A política e os programas habitacionais passam a fazer parte do primeiro escalão de governo. A gente que não era nada, não sabia se era infra-estrutura ou se era política social, um ministério meio híbrido, porque envolve mobilidade, tem saneamento, tem habitação. O urbano é isso tudo, ele é desenvolvimento, mas também enfrentamento da questão social, e para nós isso era fundamental, era um compromisso com a pobreza urbana, era essa a agenda que estava aqui, em parcerias com os movimentos. Além de tudo somos extremamente municipalistas, o ministro Olívio era totalmente comprometido com isso.

A despeito dessa mudança de orientação da política geral do Ministério das Cidades, a SNH continuou sendo lócus institucional do grupo ligado à reforma urbana e à política de produção de habitação de interesse social, sob o comando de Inês Magalhães. E mais, esse órgão foi capaz, no momento da crise, de oferecer ao governo alternativas (amadurecidas ao longo da elaboração do PlanHab) para dinamizar a atividade econômica. A capacidade da burocracia da SNH de oferecer alternativas para o empresariado assentava-se ainda em experiências acumuladas anteriormente por seus técnicos em projetos como o Brasil Habitar – desenvolvido por meio de convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) –, na gestão do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), e mesmo no PAC voltado para ações de urbanização de favelas. É considerando a capacidade da burocracia da SNH de oferecer propostas ao núcleo do governo envolvido com o enfrentamento da crise que um entrevistado do próprio Ministério das Cidades afirma:

A participação dos empresários foi importante, mas não explica a configuração do Programa. Dois fatores [foram] fundamentais para a concepção do PMCMV: [a experiência acumulada] em programas que já vinham sendo implementados, como o PAR; e o diagnóstico elaborado no PlanHab, tanto em termos do potencial de consumo quanto de apresentar as modelagens de

14. Essa mesma entrevistada afirma ainda: “foi fundamental termos apostado na institucionalização da política, do sistema, do fundo, porque no momento em que o governo vai tomar uma decisão, ele olha para a política de urbanização de favela como um dos pontos fortes para a retomada dos investimentos, para enfrentamento dos gargalos logísticos de infraestrutura do Brasil. Porque o PAC vai ser tanto da habitação como do saneamento, que é um dos gargalos que permanece até hoje. Isso é um ponto fundamental, porque vamos entender o MCMV na sequência”.

previsão de demanda, precificação e cálculo de subsídios. A opção em criar um programa que não passasse pela rota do FNHIS foi consciente, em função do diagnóstico de que as prefeituras não tinham condições de implementar o programa. Dada a experiência anterior com o PAC (voltado a urbanização de favelas), onde se via a dificuldade das prefeituras executarem os recursos, optou-se por um modelo de contratação direta das empresas (grifos nossos).

Mesmo tendo se beneficiado da contribuição decisiva dos técnicos da SNH, o PMCMV emerge, do ponto de vista institucional, como um programa definido pela Casa Civil, a partir da proposta desenhada pela SNH, tendo também o Ministério da Fazenda definido as normas de sua regulamentação, a partir de negociações com o empresariado conduzidas pelo secretário executivo, Nelson Barbosa.

Deste modo, o PMCMV se anuncia com o objetivo de construir 1 milhão de moradias destinadas a famílias de baixa renda¹⁵ mediante a criação de mecanismos para incentivar a produção ou a aquisição e requalificação de imóveis já existentes. Ou seja, o PMCMV estruturou-se como política de subsídio concedido pelo governo federal, com a criação do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para o financiamento de unidades habitacionais de famílias com renda de até três SMs. O fundo possibilita que a parcela paga pelo mutuário seja compatível com sua renda e, ao mesmo tempo, garante a rentabilidade do empreendimento realizado por construtoras privadas contratadas pela CAIXA, que se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados.¹⁶

Os recursos do FAR são distribuídos entre os 27 estados da federação, proporcionalmente à estimativa do déficit habitacional de cada um. A partir da disponibilização desses recursos por parte do governo federal, as agências regionais da CAIXA selecionaram os projetos levando em conta a existência de contrapartida pelos governos subnacionais, o menor valor das unidades, a existência prévia de infraestrutura e de equipamentos sociais. Cada empreendimento não pode ultrapassar o total de quinhentas unidades e deve respeitar critérios arquitetônicos mínimos.

15. O limite de renda mensal foi estabelecido em até R\$ 4.650,00. A partir de em 2012, passou para R\$ 5 mil.

16. Para as famílias com renda até três SMs são utilizados os recursos do FAR, mas há também outras opções para esse público: *i)* PMCMV-Entidades: financiamento às famílias organizadas por entidades sem fins lucrativos (cooperativas, associações etc.), através de recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), sendo que as construções podem ser feitas por administração direta, empreitada global, mutirão assistido ou autoconstrução; *ii)* Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)/grupo 1: financiamento a agricultores e trabalhadores rurais organizados em entidades sem fins lucrativos; e *iii)* PMCMV para municípios com população até 50 mil habitantes: o financiamento é operado por agentes financeiros privados, através da oferta pública de recursos.

O Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) tem o objetivo de garantir o pagamento pelo mutuário da prestação mensal devida aos agentes financeiros, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento para famílias com renda mensal de até dez SMs. Esse fundo também cobre o saldo devedor do financiamento, em caso de morte e invalidez permanente, além das despesas de recuperação relativas a danos ao imóvel de mutuários dessa faixa de renda.¹⁷

O balanço do programa em sua primeira fase, ou seja, do PMCMV1, pode ser considerado como bem-sucedido, conforme relatório do TCU, indicando que até dezembro de 2010, mais de 1 milhão de unidades foram contratadas, em um total de mais de R\$ 53 milhões financiadas e, portanto, alcançando a meta estabelecida, conforme mostra a tabela 1.

TABELA 1
Unidades habitacionais contratadas no PMCMV (31 de dezembro de 2010)

Faixa (SMs)	Unidades contratadas	Meta	% alcançada sobre a meta	Valor financiado (R\$)
0-3	571.332	400.000	143	2.3708.569
3-6	287.165	400.000	72	20.309.665
6-10	145.760	200.000	73	9.009.518
Total	1.004.257	1.000.000	100	53.027.752

Fonte: TCU (2011).

Na segunda fase do PMCMV, que teve início em 2011, foram concedidos financiamentos subsidiados para 953,6 mil unidades habitacionais. Esse total representa quase a metade de 1,96 milhão de unidades residenciais que tiveram o financiamento contratado por meio do programa habitacional, conforme dados publicados no *site* do MPOG. Também nessa segunda etapa, o programa está se expandindo para incorporar trabalhadores rurais. O PNHR tem por objetivo subsidiar a produção ou reforma de imóveis de agricultores familiares e trabalhadores rurais cuja renda familiar anual bruta não ultrapasse R\$ 60 mil. Para melhor avaliação desses números vale confrontá-los com resultados do programa BNH/SFN: a tabela 2 indica que menos de um terço dos financiamentos desse programa contemplou a população de baixa renda.

17. Essas famílias são financiadas pelo FGTS que só pode comprometer a prestação de até 20% de sua renda. Recebem carta de crédito da CAIXA, com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor, procurando diretamente o empreendimento, que, por sua vez, foi financiado pela CAIXA, ainda que sem exigências de padrões arquitetônicos mínimos.

TABELA 2

Número de financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH/BNH (julho/1964-1986)

População de baixa renda	Programas tradicionais (COHAB)	1.234.409	27,0%
	Programas alternativos	264.397	5,9%
	Total de unidades	1.499.806	33,6%
Mercado econômico	Cooperativas	488.659	10,9%
	Outros programas	299.471	6,7%
	Total de unidades	788.130	17,6%
Mercado médio	SBPE	1.898.975	42,0%
	Outros programas	280.418	6,3%
	Total de unidades	2.179.393	48,8%
Total SFH		4.467.329	100,0%

Fonte: Azevedo (1988).

3 ATORES E INTERESSES NO PMCMV

Como indicado anteriormente, o PMCMV foi desenhado pela alta burocracia da Casa Civil, com o apoio do Ministério da Fazenda, a partir de negociações com o empresariado que já havia criado expectativas de investimento na área, com a aquisição de estoques de terreno, abertura de capitais etc. Esse grupo executivo incorporou também demandas populares trazidas pela equipe de técnicos da SNH do Ministério das Cidades que tinha como prioridade a reforma urbana e investimentos subsidiados para as chamadas “habitações de interesse social”. Mesmo que essa política tenha sido “atropelada” pelo PMCMV, que passou a ser priorizado na agenda governamental, conforme indicaram alguns entrevistados, as negociações permitiram que as demandas desses grupos fossem em parte contempladas, com a introdução da faixa de renda de zero a três SMs (que representa mais de 80% do déficit habitacional do país) e que não constava da proposta inicial porque não era atrativa ao setor privado orientado pelo lucro.

Se à Casa Civil coube o papel de articulador das demandas dos grupos empresariais e de coordenador das políticas para dinamizar a atividade econômica, ao Ministério da Fazenda coube a regulamentação das medidas necessárias para o lançamento do programa, junto com o Ministério das Cidades.

Embora o Executivo federal tenha sido o ator central na formulação do PMCMV, é necessário mencionar que também o Congresso dela participou, mesmo que de forma coadjuvante, por meio de propostas que incorporaram os pequenos municípios. O desenho inicial da política formulada pelo Executivo contemplava apenas os municípios

de grande e médio porte, onde se concentra o maior déficit habitacional do país. No entanto, durante a tramitação da Medida Provisória (MP) nº 459/2009, que criou o programa, houve pressão para que se reservasse parte dos recursos para os municípios menores. Essa articulação foi capitaneada por Henrique Alves – Partido do Movimento Democrático Brasileiro do Rio Grande do Norte (PMDB-RN) –, líder do partido e relator da matéria,¹⁸ e envolveu entidades municipalistas que conseguiram garantir uma reserva de até R\$ 1 bilhão como subvenção econômica para a extensão do PMCMV a municípios com população de até 50 mil habitantes (Artigo 19 da Lei nº 11.977).

Além das entidades municipalistas com poder de influência sobre o PMDB, partido do relator da MP, também contribuiu para a incorporação dos pequenos municípios no programa a mobilização de grupos financeiros que atuam através do PSH, voltado à construção de unidades habitacionais em cidades pequenas, como indicou em entrevista um alto funcionário do Ministério das Cidades:

Assim como o PAR (Programa de Arrendamento Habitacional), o MCMV era metropolitano e para cidades médias. O grupo do PSH também exigiu participar. Os grupos financeiros de segunda linha, como Economisa, organizaram-se no Congresso junto com os prefeitos (...). A cara da nossa Câmara Federal é extremamente pulverizada, e muito influenciada pelos pequenos municípios. (Assim, conseguiram que o programa) atendesse aos municípios abaixo de 50 mil habitantes.

O PMCMV tornou-se bastante atraente para os políticos devido ao grande volume de unidades financiadas e à sua abrangência, atendendo desde cidades pequenas até metrópoles e não só trabalhadores urbanos, mas também rurais.¹⁹

Com relação aos grupos organizados na sociedade, pode-se afirmar que se os empresários da construção civil tiveram participação nas negociações em torno do desenho do programa, o mesmo não ocorreu com os segmentos populares. Logo após o lançamento do programa, representantes dos movimentos sociais no Conselho Nacional das Cidades reclamaram da ausência de discussão sobre as medidas anunciadas. O conselho gestor do FNHIS se manifestou na mesma direção, afirmando não ter sido

18. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/camara-noticias/noticias/nao-informado/134936-relator-inclui-cidade-com-ate-50-mil-habitantes-em-mp-sobre-moradia.html>>.

19. Recentemente, o governo federal editou a Portaria no 24/2013 que reforça as regras para aplicação da marca do programa, proibindo sua associação a outros planos e programas, evitando, assim, que governos estaduais e municipais “peguem carona” no programa.

ouvido no processo de formulação dessa política – Ministério das Cidades, 2009, e Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), 2009. Em vários fóruns e em *sites* na internet, os movimentos sociais participantes desses colegiados demonstraram preocupação com problemas contidos no desenho do programa, declarando que a construção das unidades precisava estar associada à política urbana que garantisse o acesso a serviços públicos, como saúde, educação transporte, uma vez que eles recebiam que fosse repetida a experiência dos conjuntos habitacionais do período BNH. *Sites* na internet trazem também entrevistas e artigos críticos ao PMCMV formulados por urbanistas e profissionais ligados ao Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), argumentando sua pouca articulação com o planejamento urbano e apontando a ausência de mecanismos institucionais e incentivos para financiamento de reformas de moradias subutilizadas. Como se verá adiante, o governo procurou, durante o processo de implantação, responder a tais críticas, atendendo, pelo menos em parte, às demandas.

No PMCMV, como em outras políticas públicas, não há a separação clara entre formulação e implantação, tanto em termos de atores participantes como em relação às decisões tomadas em seu curso, ou seja, parte do desenho da política foi redefinida no momento de sua execução como resposta do governo e da burocracia gestora a demandas sociais não contempladas, às restrições impostas por órgãos de controle e mesmo a críticas de especialistas e de movimentos sociais. Assim, a Casa Civil da Presidência da República, núcleo central da formulação, continuou desempenhando papel principal no processo de sua implementação, como órgão de coordenação centralizada.

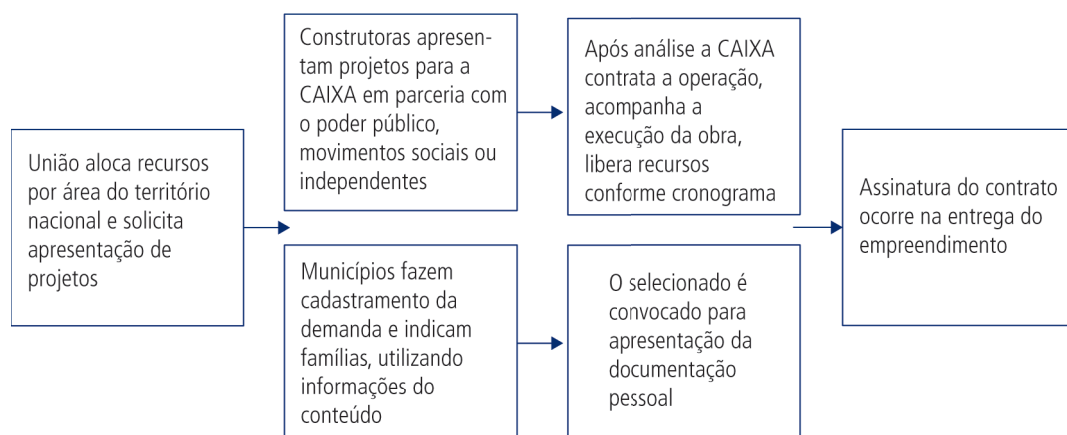
A SNH, do Ministério das Cidades, por sua vez tem participado dos colegiados que monitoram a política e na linha de frente realizam a articulação com a CAIXA, órgão que executa as operações financeiras do programa. Além de estabelecer diretrizes, regras e condições, a SNH avalia o desempenho do programa, define os limites de renda familiar dos beneficiários, com a Fazenda e o Planejamento. A CAIXA, de certa forma, também tem influenciado o desenho do programa, pois além de contratar a operação financeira e acompanhar a execução das obras pelas empresas construtoras, estabelece os critérios técnicos para sua operacionalização e execução. Na verdade, essa instituição tem papel decisivo na gestão operacional do PMCMV, na medida em que é responsável pela concessão do financiamento tanto ao usuário quanto às construtoras e incorporadoras e pela aprovação do projeto do ponto de vista técnico, jurídico e econômico-financeiro.

No que se refere aos governos municipais e estaduais, estes e seus respectivos órgãos da administração direta ou indireta participam da implantação do PMCMV por meio de assinatura de termo de adesão com a CAIXA. Esse acordo visa assegurar a colaboração daqueles governos em ações que facilitem a execução dos projetos, tais como indicação das famílias a serem beneficiadas, de áreas disponíveis ou priorizadas para a implantação, isenção de tributos e ainda a execução do “trabalho técnico social” junto aos beneficiários dos empreendimentos implantados. É só a partir da assinatura desse termo de adesão que a CAIXA passa a receber propostas de aquisição de terreno e produção ou requalificação de empreendimentos para análise.

Quanto às empresas do setor da construção civil, elas participam apresentando propostas e executando os projetos conforme as normas técnicas do programa e guardam os imóveis pelo prazo de sessenta dias após sua conclusão e legalização.

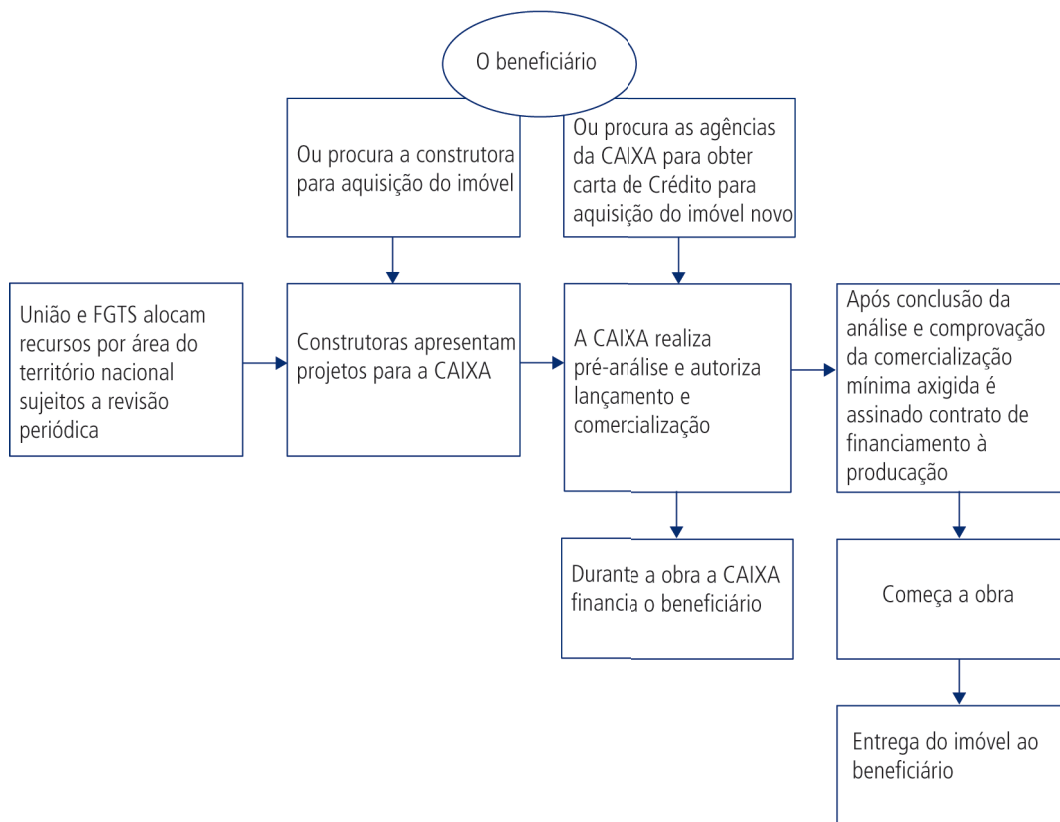
A figura 1 permite melhor visualizar o fluxo de implementação do PMCMV a partir da alocação do FAR; já a figura 2 abrange a implementação do Plano Nacional de Habitação Urbana (PNHU).

FIGURA 1
FAR



Fonte: Rolnik *et al.* (2010).

FIGURA 2
PNHU



Fonte: Rolnik *et al.* (2010).

Com relação aos órgãos de controle, eles igualmente compartilharam decisões relativas à implantação do programa. Assim, o TCU, através do Acórdão nº 2.988/2011, fez um conjunto de determinações com vistas a garantir seu melhor cumprimento, tais como o estabelecimento de procedimentos mais rigorosos de verificação da veracidade da renda declarada pelos potenciais beneficiários, previamente à assinatura dos contratos e a comprovação pelos municípios das exigências de hierarquização e seleção da demanda (estabelecidos nos itens 4 e 5 do Anexo à Portaria Ministério das Cidades nº 140/2010). As exigências do TCU referem-se também à publicidade do processo de seleção dos beneficiários e da contratação de entidades sem fins lucrativos com recursos do FDS. Além disso, o TCU recomendou à CGU que avaliasse a possibilidade de incluir a verificação do cumprimento dessas exigências nas fiscalizações municipais selecionadas mediante sorteio. Por fim, determinou à CAIXA que colocasse à disposição da SNH todas as informações necessárias ao acompanhamento e avaliação do PMCMV relativas às operações efetuadas com recursos do FAR.

A incorporação da faixa de zero a três SMs entre os beneficiados do PMCMV trouxe novas exigências necessárias à resolução de problemas operacionais daí decorrentes, tais como preços elevados dos terrenos disponíveis para construção de moradias com valor acessível a essa população e a consequente dificuldade de localização dos empreendimentos em regiões com infraestrutura urbana. Exigiu também maior controle por parte dos órgãos públicos para garantir normas mínimas de qualidade arquitetônica das moradias.

Esse conjunto de problemas, que certamente dificultou a realização das metas e dos prazos estipulados no PMCMV, exigiu, por sua vez, inovações em termos dos processos decisórios, configurando, assim, não só no caso desse programa, mas de vários outros projetos do PAC, novas institucionalidades no processo de execução, com a criação de colegiados para realizar o acompanhamento continuado do programa. Assim, em decreto de 2007 foram instituídos o Comitê Gestor do PAC (CGPAC), composto pela Casa Civil, Ministério da Fazenda e MPOG, e o Grupo Executivo do PAC (GEPAC), composto por secretarias daqueles ministérios, com o objetivo de “consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de sua implementação e execução” (Artigo 4º, Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007).

Foram criadas, também, as chamadas “salas de situação”, responsáveis pela gestão e tratamento das informações que subsidiam as decisões tomadas no âmbito do GEPAC e de CGPAC. Coordenadas pelo MPOG e compostas por: *i)* grupo de servidores designados para acompanhar as ações de um determinado setor; *ii)* por representantes dos três ministérios do CGPAC; *iii)* além de ministérios setoriais, no caso o Ministério das Cidades. Organizadas por tema (rodovias, aeroportos, saneamento, habitação etc.), as salas de situação realizam o acompanhamento de cronogramas físico e financeiro a fim de assegurar prazos e resultados, gerenciar restrições que possam afetar o desempenho do programa e induzir melhorias nas políticas públicas.²⁰

Esse sistema de monitoramento tem desempenhado papel importante na articulação dos órgãos envolvidos, solucionando entraves do programa e, conseqüentemente, reduzindo o prazo de entrega das unidades. Depoimentos colhidos em entrevistas apontam vários exemplos de questões resolvidas por esses novos canais

20. Ver MPOG. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/layout/slices/faq.asp?sub=1>>.

institucionais de gestão, tais como regularização fundiária, licenciamento ambiental entre outros. Além disso, pesquisa recente aponta que, por meio desses novos arranjos institucionais, o Executivo federal consegue contornar os efeitos negativos (como perda de controle sobre a política pública) que podem ocorrer com a cessão de cargos na máquina governamental em troca de apoio de partidos da base aliada no Congresso (Macário, 2013). Em suma, ao priorizar o programa na agenda governamental, esse conjunto de mecanismos de monitoramento ajuda a explicar a taxa relativamente bem-sucedida de execução do PMCMV.

Por outro lado, se considerarmos o arranjo institucional da implementação pelo ângulo democrático ou de maior inclusividade de atores e demandas, cabe indicar que ele apresenta déficits. Se o empresariado da construção civil teve suas demandas atendidas no desenho e na implementação do programa, o mesmo não ocorreu com outros segmentos sociais. Como já mencionado, desde o lançamento do programa, representantes dos movimentos sociais no Conselho Nacional das Cidades e no Conselho Gestor do FNHIS afirmam que não estão sendo ouvidos pelos órgãos encarregados da política – Ministério das Cidades, 2009, e Fase, 2009 –, levantando problemas em seu desenho e no processo de sua implantação. Além disso, são numerosos os questionamentos de urbanistas e profissionais ligados ao IAB, a sindicatos de engenheiros etc. enfatizando questões relativas à pouca articulação do PMCMV com o planejamento urbano e a ações de caráter mais estrutural para melhorar a qualidade de vida nas cidades. Pode-se citar a reunião realizada em agosto de 2012 em São Paulo, organizada pelo Sindicato de Corretores de Imóveis (CRECISP), com a participação de sindicatos de engenheiros e arquitetos, além de numerosos movimentos populares por moradia, na qual esses grupos criticam a falta de mecanismos institucionais e de incentivos para financiamento de reformas de moradias subutilizadas e demandam que o PMCMV incorpore a “inclusão e melhoria de imóveis existentes”.

Em resposta às preocupações dos movimentos populares e às críticas de especialistas, o governo tem atendido a questões mais pontuais e tomado providências para melhorar os padrões técnicos das unidades habitacionais. Por exemplo, diante de afirmações de especialistas de que “as casas eram horríveis”, a presidente Dilma Rousseff convidou o autor dessa crítica, o arquiteto João Filgueiras Lima, presidente do Instituto Brasileiro de Tecnologia do Habitat, para desenvolver projetos alternativos de habitação popular. Atendendo ao pedido, o especialista apresentou inovações tecnológicas para a

construção de casas em áreas de risco como os morros na periferia de Salvador, utilizando estruturas metálicas com argamassa armada e montadas manualmente, permitindo, assim, baratear o custo e adaptar-se às necessidades dos moradores.

Além disso, os órgãos encarregados da política também têm procurado modificar o processo de aprovação de grandes empreendimentos na CAIXA, que passaram a envolver a alta burocracia do banco e a buscar soluções pactuadas, em casos como o que envolveu a negociação entre o MPOG e a agência reguladora, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), junto às principais concessionárias de energia elétrica, para garantir que as unidades construídas tivessem infraestrutura pronta no momento de sua entrega aos beneficiários.

Todavia, outras reivindicações não estão sendo atendidas, com destaque para a inclusão de moradias já existentes no programa. Segundo especialistas, ela esbarra em grandes dificuldades de caráter judicial e financeiro, relativas à desapropriação e indenização de imóveis.

O quadro 1 procura sistematizar os principais atores, interesses e respectivo peso político de cada um no PMCMV.

QUADRO 1

Atores, interesses e grau de influência no desenho e execução do PMCMV

Estado: políticos e burocratas	Sociedade civil organizada
<ol style="list-style-type: none"> 1. Presidência da República (Casa Civil) e Ministério da Fazenda, tendo como principal preocupação ativar demanda em contexto de crise econômica (<i>núcleo decisório</i>). 2. Ministério das Cidades (equipe técnica do SNH, orientada pelo ideário da reforma urbana): preocupação social de redução do déficit habitacional, especialmente para a população de baixa renda (participante do núcleo decisório, com <i>influência importante</i> por meio da incorporação de segmentos de baixa renda entre beneficiários do programa). 3. Representantes estatais no Conselho das Cidades e no Conselho Gestor do FNHIS (<i>influência pontual</i>, reforçando políticas mais amplas do desenvolvimento urbano, como saneamento, transportes etc.). 4. MPOG (monitoramento do programa junto com Casa Civil e SNH). 5. Congresso Nacional, PMDB (<i>influência pontual</i>, com a incorporação de pequenos municípios ao programa). 6. CAIXA, órgão executor das operações financeiras (<i>influência importante</i> na definição de critérios técnicos e avaliação de projetos). 7. Prefeituras, coparticipantes, em ações complementares na área de infraestrutura urbana. 8. Órgãos de controle: TCU e CGU (<i>influência pontual</i>). 9. CGPAC, GEPAC e salas de situação (<i>influência importante</i> na gestão e monitoramento). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Empresariado da construção civil e do setor imobiliário: recuperar investimentos prévios e dinamizar mercado imobiliário (<i>forte influência</i>). 2. CRECISP (<i>sem influência, com a tentativa frustrada de incorporar ao programa a recuperação de moradias já existentes</i>). 3. Representantes de organizações sociais no Conselho Nacional das Cidades e no Conselho Gestor do FNHIS (<i>influência pontual</i>, reforçando políticas mais amplas do desenvolvimento urbano, como saneamento, transportes etc.). 4. Movimentos sociais pró-moradia (<i>sem influência, com a tentativa frustrada de incorporar ao programa a recuperação de moradias já existentes</i>). 5. Entidades municipalistas (<i>influência pontual</i>, com a incorporação de pequenos municípios ao programa). 6. Grupos financeiros ligados ao Programa de Subsídio à Habitação (PSH) (<i>influência pontual</i>, com a incorporação de pequenos municípios ao programa). 7. Entidades profissionais de arquitetos e engenheiros e especialistas em áreas habitacionais e questões urbanas – críticas que levaram à redefinição do desenho do programa (<i>influência pontual</i>).

Elaboração dos autores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou analisar os arranjos político-institucionais de decisão do novo programa habitacional brasileiro (PMCMV), examinando-os tanto do ponto de vista democrático quanto de sua efetividade para alcançar os objetivos propostos. Ou seja, indaga se tais arranjos incentivam ou não a participação mais ampliada de uma pluralidade de atores nela envolvidos e se eles favorecem ou não a coordenação de sua implementação e o alcance das metas propostas. A hipótese geral que orientou a pesquisa considerava ser o PMCMV uma política pública com arranjo institucional de decisão de tipo “arranjos legimitadores e capacitadores”, isto é, politicamente legitimador e burocraticamente capacitador, favorecendo o alcance dos objetivos propostos.

Os dados selecionados para a análise, entretanto, apontaram que essa hipótese não foi completamente confirmada. Mesmo tendo alcançado as metas estabelecidas, com arranjos de gestão e monitoramento orientados para elevar a eficiência da política, o arranjo institucional não se mostrou politicamente legitimador, na medida em que atores sociais importantes na área, como os movimentos populares pró-moradia e grupos organizados de especialistas em temas urbanos e suas respectivas demandas não têm sido contempladas nas arenas decisórias.

Uma melhor avaliação do PMCMV pode ser feita por meio de um confronto com a política habitacional do BNH. Ambas tiveram em comum a participação importante do empresariado da construção civil e dupla orientação, visando não só ao objetivo social de superar o déficit de moradia para segmentos de baixa renda, mas igualmente ao objetivo econômico de ativar a economia. Os dois programas, também, não conseguiram inserir a política habitacional em um quadro mais amplo de uma reforma urbana com mudanças mais estruturais e de longo prazo.

Todavia, existem diferenças importantes: o peso considerável do empresariado e o predomínio da lógica econômica sobre a social na política do BNH certamente têm a ver com o contexto autoritário e repressivo do período e com arranjos institucionais em que as decisões eram tomadas em círculos restritos de atores que gozavam de posição privilegiada junto ao presidente da República ou a algum ministro mais poderoso. Por sua vez a incorporação de segmentos de baixa renda, a preocupação de atender restrições de ordem legal e ambiental, além de reivindicações de melhorias técnicas e urbanísticas e

ainda a orientação sistemática de capacitação da burocracia, especialmente dos governos municipais encarregados da infraestrutura urbana, estão diretamente relacionados ao quadro democrático estabelecido no país, possibilitando o maior comprometimento dos governos Lula e Dilma com demandas sociais e com a criação de novos aparatos institucionais formados por colegiados de representação plural. Em outras palavras, a criação do Ministério das Cidades que mantém uma secretaria orientada para a produção de moradias de interesse social, a constituição de fundos de financiamento que ampliaram os recursos para a área, a formação de conselhos que incluem vários segmentos sociais, o aperfeiçoamento de regras de execução e controle de obras etc. representam diferença fundamental entre o padrão decisório anterior e os resultados da política, bastante afastados dos objetivos estabelecidos.

A despeito dessas diferenças importantes entre os dois programas habitacionais e mesmo considerando que a área habitacional do governo federal tenha apresentado avanços institucionais importantes, os arranjos aí estabelecidos ainda não conseguiram se legitimar inteiramente do ponto de vista da inclusividade dos interesses envolvidos. Isso pode explicar por que o PMCMV ainda está orientado pela lógica empresarial e econômica de curto prazo e não inserido em uma política efetivamente estrutural de planejamento e de reforma urbana que, mesmo implicando um cenário temporal de longo prazo, é indispensável para melhorar a qualidade de vida nas cidades e eliminar efetivamente o enorme déficit habitacional enfrentado pela população, como reivindicam os especialistas da área e grupos sociais envolvidos.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Espaço e debates**, v. 31, p. 21-36, 1990.

AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, out./dez. 1988.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder**: da fundação da casa popular ao banco nacional de habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 55-135.

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. *In*: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

CODATO, A. (Org.). **Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64**. São Paulo: ANPOCS/Hucitec/Editora da UFPR, 1997.

EVANS, P. O Estado como problema e como solução. **Lua nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-156, Apr. 1993.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, n. 2, 2012.

LIJPHART, A. **Patterns of democracy**: government forms and performance in thirty-six democracies. Yale University Press, 1999.

LOUREIRO, M.; SANTOS, F.; GOMIDE, A. Democracia, arenas decisórias e política fiscal no governo Lula. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 26, n. 76, jun. 2011.

MACÁRIO, V. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão**: o programa de aceleração do crescimento e o seu impacto no ministério dos transportes. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

MAGALHÃES, M. A política habitacional da nova república. **APEC**, XXIV, p. 213-219, abr. 1985. p. 213-219.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

PLANHAB – PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Versão para debates**. Brasília: MinC/SNH, maio 2012, 212 p.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**: revista de ciências sociais, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.

ROLNIK, R. *et al.* **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.

ROYER, L. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

STARK, D.; BRUSTZ, L. Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 13, n. 36, p.13-39, fev. 1998.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e parecer técnico do governo da República**, 2011.

VIANNA, M. L. W. **A administração do “milagre”**: o conselho monetário nacional (1964-67). Petrópolis: Vozes, 1987.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 14, n. 40, jun. 1999.

AZEVEDO, S. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. *In*: ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq. urb.**, n. 1, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: abr. 2012.

CARDOSO, A. L. (Coord.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: Ippur, Observatório das Metrópoles, 2007 (Coleção Habitare).

CASTRO, A. Reflexos do programa de aceleração do crescimento no Ministério da Integração Nacional. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 13., 2008, Buenos Aires, Argentina. **Anais...** Buenos Aires: CLAD, 2008.

LOWI, T. American business, public policy, case studies and political theory. **World politics review**, v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964.

ROLNIK, R. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 12, fev. 2006.

SOUZA, M. C. **Estado e partidos políticos no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

APÊNDICE – LISTA DE ENTREVISTADOS

- Maria do Carmo Avesani – diretora do Departamento de Produção Habitacional do Ministério das Cidades (1º de agosto de 2012). Brasília/DF.
- Junia Santa Rosa – diretora de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica do Ministério das Cidades (16 de janeiro de 2013). Brasília/DF.
- Marcio Luiz Vale – diretor do Departamento de Programa de Habitação do PAC.
- Marcelo Bruto da Costa Correia, diretor do Departamento de Programa de Rodovias e Ferrovias.
- Ana Claudia Rossbach – fundadora e diretoria da Rede Internacional de Ação Comunitária (Interação) e ex-consultora da SNH/Ministério das Cidades.
- Danielle Klintowitz – assistente da Coordenação Técnica do PlanHab.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Hayra Cardozo Manhães (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

