

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

EDNEY CIELICI DIAS

Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida
Negócios, votos e as reformas da habitação

São Paulo
2012

EDNEY CIELICI DIAS

Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida

Negócios, votos e as reformas da habitação

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Marta Teresa da Silva Arretche.

São Paulo

2012

EDNEY CIELICI DIAS

Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida:

negócios, votos e as reformas da habitação

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Dedico este trabalho aos que a ele contribuíram
e também aos interessados nos temas abordados.
Entre os vários interesses que se constituíram,
que prevaleçam os legítimos e mais concertados.

AGRADECIMENTOS

No percurso de pesquisa sobre a política habitacional brasileira, contei com a inestimável ajuda de muitas pessoas e instituições às quais sou sinceramente grato e dedico aquilo que, porventura, este trabalho tenha de melhor. Tentarei enumerar brevemente todos aqueles que, de alguma maneira, contribuíram para esta pesquisa.

Começo pelo plano acadêmico.

Agradeço ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP-USP), que acolheu esta proposta de pesquisa. Primeiramente à orientadora, Marta Arretche, pela valiosa indicação de caminhos, disposição para a troca de ideias, atenção e gentileza. Aos professores Eduardo Marques e Wagner Pralon Mancuso, que forneceram subsídios ao trabalho na sua qualificação. Esses três pesquisadores, com seus cursos e comentários, muito me ajudaram na trilha de compreensão das políticas públicas em suas mais relevantes dimensões.

Meu agradecimento se estende aos docentes, aos colegas da pós-graduação e aos funcionários com os quais tive contato no DCP-USP. Encontrei no departamento um campo fértil para a colaboração e a troca de ideias, expressão de um esforço conjunto de busca por aprimoramento.

Este trabalho se relaciona com minha área de atuação profissional na Fundação Getúlio Vargas, como pesquisador autônomo e editor executivo da revista *Conjuntura da Construção*. Assim, deixo registrado meu agradecimento aos coordenadores de projeto da FGV/Ibre, Ana Maria Castelo, pela valiosa troca de ideias e viabilização de iniciativas, e Maurício Farace Corrêa, pela gentileza e atenção. Também na FGV, tive oportunidade de trabalhar e aprender com diversos profissionais aos quais envio meu muito obrigado, com menção especial a Jussara Frazão Helene.

Expresso minha gratidão ao pesquisador Haroldo da Gama Torres, do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), a quem devo a ajuda inicial para o retorno à universidade após consolidar uma extensa carreira profissional no campo do jornalismo. Agradeço também ao professor Adrián Gurza Lavalle e à colega Natália Salgado Bueno, com quem tive a oportunidade de desenvolver projeto no Cebrap e que me incentivaram a seguir a trajetória de estudos no DCP-USP ainda na fase preparatória para o concurso. Registro também experiências enriquecedoras no Centro de Estudos da Metrópole (CEM), sob a coordenação de Marta Arretche, com destaque para a pesquisa sobre as capacidades administrativas dos municípios para a política habitacional.

Cabe o registro das conversas que tive com o arquiteto urbanista Kazuo Nakano, do Instituto Pólis, integrante da primeira equipe do Ministério das Cidades e interlocutor de longa data. Valeu, Kazuo. Agradeço também ao professor João Marcos de Almeida Lopes, que gentilmente me enviou o texto de sua tese de livre-docência no Instituto de Arquitetura e Urbanismo da USP de São Carlos.

Faço menção especial a Fernando Celso Garcia de Freitas. A oportunidade de trabalhar com esse economista em estudos sobre habitação e cadeias produtivas da economia brasileira conferiu concretude àquilo que tantos tratam apenas abstratamente por “capitalismo brasileiro”. Obrigado, Fernando.

Passo ao plano institucional da política pública.

No Ministério da Fazenda, agradeço ao ministro Guido Mantega por gentilmente ter respondido a perguntas relacionadas à minha pesquisa em entrevista à *Conjuntura da Construção*. Registro minha gratidão ao secretário-executivo-adjunto de Política Econômica, Dyogo Henrique de Oliveira, que me recebeu no ministério para uma conversa sobre o processo de elaboração do Programa Minha Casa, Minha Vida, no qual esteve envolvido diretamente.

Gostaria, no que se refere à Secretaria Nacional da Habitação, de registrar meus agradecimentos à sua titular, Inês Magalhães, por sua detalhada entrevista e gentileza, e a Junia Santa Rosa, diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica, de quem também obtive importante depoimento.

Na Caixa Econômica Federal, foram inspiradores os encontros com o seu atual presidente, Jorge Hereda, que gentilmente tratou de assuntos pertinentes à minha pesquisa em entrevistas realizadas para a *Conjuntura da Construção*.

Também foram de grande importância as conversas com Evaniza Rodrigues, consultora da Presidência da Caixa e líder da União Nacional por Moradia Popular. Meus agradecimentos aos dois.

No que se refere à Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), dirijo meu muito obrigado a seu vice-presidente, José Carlos Martins, à consultora técnica Maria Henriqueta Arantes Ferreira Alves e a Miguel Sastre, conselheiro no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e coordenador da Campanha Nacional pela Moradia Digna – todos concederam entrevistas e referências importantes para a pesquisa.

O Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (Sinduscon-SP) me auxiliou neste trabalho em diversos aspectos. Agradeço a seu presidente, Sergio Tiaki Watanabe, ao vice-presidente e representante do sindicato na Fiesp, João Claudio Robusti, e ao vice-presidente de Economia, Eduardo May Zaidan, pela atenção e detalhadas entrevistas. Meu muito obrigado ao jornalista Rafael Marko, um profissional como poucos, a Elcio Sigolo e a diversos integrantes do sindicato que, de alguma forma, me ajudaram.

Colhi do executivo Melvyn Fox, ex-presidente da Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção (Abramat), um valioso depoimento sobre as relações entre as entidades empresariais e estas com o governo, pelo qual sou grato. Meu muito obrigado também a Antônio José de Araújo, do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, pela entrevista.

Desde 2007, tenho tido a oportunidade de participar de projetos e de eventos relacionados à habitação. Conversei e recebi ajuda de muita gente que não caberia mencionar aqui. Mas, também a estes, expresso meus agradecimentos.

No plano pessoal, não poderia deixar de mencionar o apoio de Vera Lucia Duarte, minha companheira e principal incentivadora. Por fim, nossa existência é composta de elos que a transcendem e que lhe dão significado – então expresso meus respeitos e agradecimentos àqueles que, mesmo ausentes, estão presentes em nossas escolhas, ações e obras.

“Sementes provêm de vários lugares. Como elas germinam, crescem e florescem é algo mais interessante do que suas origens.”

John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policy*.

“A política é um esforço tenaz e enérgico para atravessar grossas vigas de madeira. Tal esforço exige, a um tempo, paixão e senso de proporção. É perfeitamente exato dizer — e toda a experiência histórica o confirma — que não se teria jamais atingido o possível se não se houvesse tentado o impossível.”

Max Weber, *A Política como Vocação*.

“Uma das características da forma democrática de governo é o aumento de sujeitos que agem politicamente, vale dizer, que colaboram direta ou indiretamente na formação das decisões coletivas, o que tornou mais amplo, e ainda mais fluido ou menos definido e com fronteiras mais incertas, o ‘espaço político’.”

Norberto Bobbio, *Teoria Geral da Política*.

“As causas latentes das facções estão, assim, semeadas na natureza do homem e por toda parte as vemos atuando em diferentes níveis de atividade, de acordo com as variadas circunstâncias da sociedade civil. (...) A harmonização desses diferentes interesses em choque constitui a principal tarefa da legislação moderna e envolve o espírito de partido e facção nas atividades necessárias e cotidianas do governo.”

James Madison, *O Federalista*, nº 10.

DIAS, E. C. **Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida: negócios, votos e as reformas da habitação.** Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2012.

Resumo: A produção habitacional brasileira teve um grande impulso a partir da ascensão do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República, ocorrida em 2003. Este trabalho mostra que a recuperação do setor se deve a uma sucessão de reformas incrementais na estrutura institucional criada durante os governos militares. Estas reformas se iniciaram no governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), mas apenas no governo Lula (PT) ocorre a conjunção de condições necessárias que possibilitaram a grande expansão da produção de moradias. A política habitacional, por sua vez, está inserida no projeto de poder petista, de característica social-democrata, baseado no crescimento econômico e na expansão de programas sociais. Demonstra-se, por meio da análise de documentos, entrevistas e pesquisa de opinião com empresários, que houve uma confluência de interesses entre a administração petista e o empresariado da construção civil – este, interessado em ampliar seus negócios, e aquele, em ampliar a oferta de emprego e o nível de atividade da economia. O ápice desse processo se dá com o lançamento do maior programa de habitação social implantado no país, no qual as construtoras têm papel central na elaboração, viabilização e execução de projetos de moradia social.

Palavras-chave: política habitacional, mudança institucional, interesses empresariais, definição de agenda, governo Lula.

DIAS, E. C. **From Real Plan to My House, My Life Programme**: business, votes and housing reforms. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2012.

Abstract: Brazilian Housing production has received a great boost since the Workers Party (PT) came into power, in 2003. This work demonstrates that the recovery of the sector is due to a succession of incremental changes to the institutional structure that was created under military governments and which began with the administration of Fernando Henrique Cardoso (PSDB). It was only during the Lula administration (PT), however, that the set of reforms were enacted which were to enable the big increase in housing construction. The housing policy, in turn, forms an integral part of the PT social democratic platform, based on economic growth and the expansion of social programs. The analysis of documents, interviews and a survey among construction executives bring to light the combined interests of the Workers Party administration and those of construction companies – the latter having an interest in expanding their business and the government, in expanding employment as well as the level of economic activity. This process culminated in the biggest social housing program ever launched in the country, in which construction companies play a major role in drawing up, researching and carrying out social housing projects.

Key Words: housing policy, institutional change, business interests, agenda setting, Lula administration.

SUMÁRIO

Introdução – Um retrato da trajetória	Pág. 14
Objeto de pesquisa e definições	Pág. 18
Retrato de paisagem	Pág. 21
Capítulo 1 - A retomada da produção habitacional em larga escala	Pág. 22
1.1 – Uma trajetória e suas causas	Pág. 22
1.2 – A modernidade autoritária e suas contradições	Pág. 27
1.3 – Desarticulação e habitação em tempos de crise	Pág.31
1.4 – A estabilização econômica e seu preço	Pág. 35
1.5 – Um projeto político de crescimento econômico	Pág. 40
Capítulo 2 - Como e por que ocorreram as reformas	Pág. 49
2.1 – Os atores e suas circunstâncias	Pág. 49
2.2 – A análise histórico-institucional	Pág. 50
2.3 – Operacionalização da análise: a mudança institucional	Pág. 53
2.4 – Atores e a caixa-preta do processo decisório	Pág. 57
2.5 – Agendas e o mecanismo social-democrata	Pág. 63
Capítulo 3 – A dupla frente de reformas no governo Lula	Pág. 69
3.1 – Estratégia, trajetória e atores	Pág. 69
3.2 – O <i>layering</i> na política habitacional brasileira	Pág. 72
3.3 – Habitação e mercado no projeto de Lula	Pág. 74
3.4 – Estados, municípios e agenda participativa	Pág. 79
3.5 – Receitas keynesianas e orientação da política pública	Pág. 85
Capítulo 4 – A confluência de interesses governo-empresariado	Pág. 89
4.1 – Propostas, mobilização e visão das políticas	Pág. 89

4.2 – De FHC a Lula: desencanto, continuidade e encanto	Pág. 91
4.3 – A qualificação do diálogo governo-empresariado	Pág. 97
4.4 – A opinião setorial quantificada	Pág. 101
4.5 – A ampla aliança da cadeia produtiva da construção	Pág. 108
4.6 – Os executivos da construção civil	Pág. 112
4.7 – Crescimento, no passado e no futuro	Pág. 116
4.8 – Visão dos programas e da relação com o governo	Pág. 120
4.9 – Síntese dos resultados	Pág. 125
Capítulo 5 – PMCMV, a quintessência da lógica de poder petista	Pág. 128
5.1 – A estratégia revisitada	Pág. 128
5.2 – O projeto de poder em risco	Pág. 129
5.3 – A aliança em torno do programa	Pág. 131
5.4 – Muito além das expectativas empresariais	Pág. 135
5.5 – <i>Coupling</i> público-privado	Pág. 139
Considerações finais – A política pública até este ponto	Pág. 142
Bibliografia	Pág. 148
Apêndices	Pág. 156
1 – Lista de entrevistas realizadas especialmente para esta pesquisa	Pág. 156
2 – Lista de documentos da CBIC considerados na pesquisa	Pág. 157
3 – Datas dos artigos Janela citados	Pág. 159
4 – Distribuição dos temas dos textos Janela, por mandato presidencial	Pág. 159
Anexo – Entidades participantes da UNC em 2006.....	Pág. 162

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1.1 - Número de empréstimos habitacionais (1980-2010)	Pág. 23
Gráfico 1.5.1 – Crédito habitacional ao setor privado (R\$ milhão)	Pág. 42
Gráfico 1.5.2 – Evolução dos empréstimos do SFH (R\$ milhão)	Pág. 44
Gráfico 1.5.3 – Emprego com carteira assinada na construção civil	Pág. 47
Gráfico 3.1.1 – Caracterização esquemática da trajetória da política habitacional no governo Lula	Pág. 70
Gráfico 3.4.1 – Recursos empenhados do FNHIS (R\$ milhões)	Pág. 84
Gráfico 4.4.1 – Temas de habitação federal em relação ao total dos textos analisados (%)	Pág. 102
Gráfico 4.4.2 – Temas de habitação federal e habitação outros em relação ao total de temas de habitação (%)	Pág. 103
Gráfico 4.4.3 – Temas de conjuntura: mandatos presidenciais comparados por tipo de apreciação (%) e número absoluto de ocorrências	Pág. 105
Gráfico 4.4.4 – Temas de habitação federal: mandatos presidenciais comparados por tipo de apreciação (%) e número absoluto de ocorrências	Pág. 107
Gráfico 4.6.1 – Posição profissional dos pesquisados	Pág. 114
Gráfico 4.6.2 – Tempo de atuação na cadeia produtiva da construção	Pág. 114
Gráfico 4.6.3 – Regiões de atuação dos participantes	Pág. 115
Gráfico 4.7.1 – Os três fatores mais importantes para o crescimento da construção nos últimos anos	Pág. 117
Gráfico 4.7.2 – Os três fatores mais importantes para o crescimento da construção nos próximos anos	Pág. 118
Gráfico 4.8.1 – O setor passou a ser mais bem ouvido pelo governo federal nos anos recentes, quando a construção registrou alto crescimento?	Pág. 121
Gráfico 4.8.2 – O cenário positivo de negócios e as sinalizações de políticas públicas nos últimos anos têm favorecido a ação conjunta dos membros da cadeia produtiva na busca por objetivos comuns?	Pág. 121
Gráfico 4.8.3 – Os programas sociais (de renda, moradia etc.) foram importantes para o desempenho de seus negócios?	Pág. 122
Gráfico 4.8.4 – Qual a importância do PAC para seus negócios?	Pág. 123
Gráfico 4.8.5 – Qual a importância do PMCMV para seus negócios?	Pág. 123
Gráfico 4.8.6 – Qual a importância dos investimentos estatais para o bom desempenho dos negócios?	Pág. 124

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.2.1 – Limitações do SFH	Pág. 32
Quadro 1.4.1 – Reformas da política habitacional no período FHC	Pág. 38
Quadro 1.5.1 – Reformas da política habitacional no período Lula	Pág. 45
Quadro 4.5.1 – Reivindicações da UNC e os resultados	Pág. 110
Quadro 4.9.1 – Relacionamento governo e entidades da construção civil nas gestões FHC e Lula	Pág. 125
Quadro 4.9.2 – Políticas de FHC e de Lula para a habitação	Pág. 126
Quadro 5.3.1 – Fatores de escolha do PMCMV	Pág. 138

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1.1 – Condições necessárias para a ocorrência de arco-íris	Pág. 25
Figura 1.1.2 – Condições necessárias para a retomada da produção habitacional em larga escala	Pág. 27

INTRODUÇÃO

Um retrato da trajetória

Este trabalho expressa um esforço de compreensão da trajetória recente da política habitacional brasileira. Diversas análises têm apontado a forte retomada da produção habitacional – ocorrida pela primeira vez em contexto de disputa democrática e de estabilidade econômica – como resultado de aprimoramentos institucionais. Mais recentemente, tem-se frisado o papel central das construtoras no principal programa habitacional do governo federal, o Minha Casa, Minha Vida. De fato, não há dúvidas de que reformas institucionais impulsionaram o setor de habitação, ao mesmo tempo em que o segmento empresarial tem ganhado relevo no contexto político. Tais constatações, contudo, não têm merecido estudos que dialoguem com a literatura institucional de ciência política. Esta dissertação visa contribuir para o refinamento investigativo e analítico dessa linha de pesquisa.

Atualmente, não causa surpresa o protagonismo do empresariado nas solenidades do Palácio do Planalto. Nas reuniões do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, a presidenta Dilma Rousseff tem enaltecido a experiência gerencial de empresários como Jorge Gerdau e Abílio Diniz. No Ministério da Fazenda, os diversos segmentos empresariais são ouvidos no Grupo de Avanço da Competitividade. As altas lideranças petistas, temidas pelo empresariado antes do governo Lula, hoje são exaltadas no mundo dos negócios. Analistas, imprensa e mesmo burocratas do alto escalão não têm ideia clara do que isso representa. A política habitacional, por sua vez, ressurgiu nesse novo contexto de confluência de interesses do governo com o setor privado.

A investigação aqui empreendida tem como referência a trajetória da política pública. O renascimento, por assim dizer, do setor de habitação ocorreu duas décadas após a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), ocorrida em 1986. Se a retomada da produção habitacional nos níveis anteriores à crise do banco era improvável nos anos que imediatamente se seguiram ao seu fim – em

razão de fatores como alta inflação, baixo crescimento econômico e fragmentação institucional –, seria factível supor que ela ocorreria após a estabilização da economia brasileira, com a implantação do Plano Real (1994). Transcorreu-se, no entanto, um longo período para que isso viesse a acontecer. Tendo em vista esse panorama, a pesquisa orientou-se pelas seguintes perguntas:

Por que a produção habitacional não se expandiu nos anos seguintes à estabilização de preços, isto é, durante os oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso? Quais os fatores que possibilitaram sua retomada nos dois mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva?

Em uma visão retrospectiva dos dois períodos presidenciais, verifica-se que o governo FHC se pautou por uma agenda de estabilização da economia e de revisão do papel do Estado, promovendo importantes reformas institucionais, tanto de regulação macroeconômica como de estabelecimento de programas sociais, sem que isso se refletisse, entretanto, em uma trajetória de retomada do crescimento econômico, elemento condicionante da produção habitacional.

Seu sucessor, o petista Lula, assume o poder com a perspectiva de imprimir uma agenda de geração de empregos e renda, respeitando as condições de estabilidade macroeconômica estabelecidas por seu antecessor. Lula, um político de esquerda com origem no movimento sindical, conseguiu colocar em prática um projeto “desenvolvimentista”, gerador de empregos, renda e receita tributária, elementos essenciais para uma base eleitoral formada originalmente por trabalhadores e acrescida, ao longo de seus mandatos, por amplos segmentos dependentes de programas sociais. Dentro desse projeto político, estabeleceu-se um relacionamento estreito com os setores empresariais, visto que esse modelo econômico envolve a interdependência de condições favoráveis aos negócios e de exequibilidade de programas de *welfare*.

Assim, a construção civil passa a ocupar um papel central na política econômica. Esse setor se ressentia da falta de investimentos desde as crises econômicas dos anos 1980, quando o modelo desenhado pelos militares encontrou seu esgotamento. Lula assume o poder com propostas para a política habitacional e para investimentos em infraestrutura, bandeiras históricas das entidades

representativas da construção. Reformas institucionais foram sendo paulatinamente postas em prática. Momentos decisivos para a política pública ocorrem durante o segundo mandato petista, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e, posteriormente, do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Considerar os dois períodos presidenciais significa comparar duas propostas de política pública, isto é, respostas diferentes de dois partidos, o PSDB e o PT, ao desafio da provisão de moradia para as famílias brasileiras. Há um contraste marcante na atuação e nos resultados obtidos, atribuível apenas em parte às circunstâncias enfrentadas em cada período, mas, sobretudo, condicionado pelas agendas distintas das duas administrações.

A investigação da trajetória implica identificar quais as principais transformações ocorridas nas instituições da política pública em cada período, de forma a entender o encadeamento das mudanças ao longo do tempo. As mudanças institucionais que propiciaram o fomento da habitação ocorreram ao longo das administrações do PSDB e do PT. Contudo, como será demonstrado adiante, no período petista ocorre a convergência de fatores que, em conjunto, explicam o ressurgimento da produção habitacional em larga escala. As reformas, por sua vez, são entendidas como produto da interação de atores coletivos. Para entender o processo de mudança, é necessário, portanto, identificar esses atores, suas preferências e os resultados de suas interações.

No enfrentamento desse desafio, foi estudada vasta documentação referente à política habitacional de entidades representativas da construção e do governo, bem como indicadores de produção habitacional. Para obter informações sobre o período mais recente, foram entrevistadas personagens-chave da política habitacional, do setor privado, do governo e do movimento de moradia. O material empírico é complementado por uma pesquisa de opinião elaborada com a participação de mais de uma centena de executivos do setor da construção, abordando a avaliação das políticas para o setor e o relacionamento deste com o governo federal.

O desenvolvimento da presente dissertação compreende seis etapas. Na primeira, a pesquisa se direciona à análise sobre *o que mudou* na trajetória desta política, tendo como referência a literatura sobre a política habitacional brasileira e indicadores de produção. Nessa análise, delimitada no **Capítulo 1**, verifica-se que a

retomada da produção habitacional pode ser explicada por uma soma de reformas institucionais ocorridas após a estabilização da economia. Demonstra-se que no governo Lula ocorre a confluência de fatores para que a produção habitacional tivesse forte impulso; logo, as reformas promovidas nessa administração são as mais importantes para explicar esse resultado.

No **Capítulo 2**, é feita uma apreciação de *como mudou* a política habitacional. Tendo como ponto de partida a literatura sobre mudança institucional, avalia-se que o processo de renegociações e inovações aditivas ao aparato institucional da política pública, sem alteração da estrutura preexistente, caracteriza uma modalidade de mudança institucional que a teoria denomina de *layering*. O aparato institucional estabelecido pelos governos militares é mantido, mas sofre ajustes e adições. As reformas institucionais, por sua vez, são condicionadas pela agenda de governo – e a agenda petista tinha justamente a habitação como uma de suas prioridades. Argumento que a lógica de manutenção do poder do governo Lula envolve mecanismos semelhantes aos propostos por Adam Przeworski (1991, [1985]) para análise histórica da social-democracia – para conseguir o objetivo de crescimento econômico, ocorre a aliança com empresariado. Essa parceria, por sua vez, colocou em posição privilegiada propostas favoráveis ao ambiente de negócios nas janelas de oportunidade abertas pela definição da agenda de governo.

A política habitacional no governo Lula é o tema do **Capítulo 3**. O PT chega ao poder com uma proposta de política habitacional ligada à estratégia de agenda do crescimento econômico, como corroboram documentos e entrevistas utilizados para análise. A estratégia de *layering* ocorre, então, em dois *fronts*: na recuperação da habitação de mercado – com medidas de garantia de segurança jurídica e de recuperação dos fundos habitacionais – e no fortalecimento da política de habitação de interesse social, o que requereu a criação de uma burocracia especializada, mecanismos participativos e indução da capacitação de Estados e municípios para a política pública.

O **Capítulo 4** trata da política habitacional a partir do Plano Real sob o ponto de vista do empresariado, tendo como referência a análise de documentos setoriais, entrevistas e pesquisa de opinião junto a executivos do setor. Demonstra-se que houve uma confluência de interesses do empresariado da construção e do governo Lula – situação não ocorrida na administração de FHC. Os empresários

desejavam um contexto favorável para seus negócios e a administração petista, uma política de crescimento econômico em consonância com seu projeto de poder.

O lançamento do maior programa de moradia social da história do país, o PMCMV, representa a quintessência do mecanismo social-democrata do governo petista, como mostra o **Capítulo 5**. A crise financeira mundial colocava em risco os resultados da economia nacional e representava uma ameaça às pretensões do PT nas eleições de 2010. A habitação é escolhida como política anticíclica, em uma proposta de interesse direto não somente das entidades da construção, mas também dos movimentos pela moradia, em aliança com os empresários na defesa de um projeto para a habitação das famílias de renda mais baixa. O governo escolhe um modelo em que o empresariado passa a ter um papel central na elaboração, viabilização e execução de projetos de moradia social. A Caixa Econômica Federal passa por uma reestruturação para dar materialidade ao Programa, tornando-se a entidade responsável pela viabilização do projeto nacionalmente, propiciando um *coupling* de interesses públicos e privados.

Como encerramento, as **Considerações finais** trazem uma breve apreciação da trajetória recente da política habitacional brasileira e suas perspectivas.

Objeto de pesquisa e definições

Neste ponto, cabe a caracterização metodológica da pesquisa. O trabalho analítico de uma política pública envolve dimensões fortemente relacionadas entre si. Dada tal característica, boa parte do esforço analítico consiste em isolar as dimensões relevantes para análise. Permita-se um exemplo dessas inter-relações, supondo um estudo cujo foco fosse o impacto da política de habitação na qualidade de vida. A provisão de moradia envolve aspectos relacionados à universalidade ou seletividade das famílias que terão acesso ao financiamento e subsídios – a decisão por uma dessas alternativas tem fortes implicações distributivas. A magnitude da política e a seleção de quem a acessa impactam o espaço urbano, resvalando sobre a qualidade de vida, a qual será também influenciada pelas políticas complementares à de habitação, como de saneamento, saúde e educação etc., bem como pelos efeitos dos investimentos da própria política na renda e no emprego. Outros círculos de implicações semelhantes a esse podem facilmente ser traçados

em relação a dado objeto, o que evidencia a importância da clareza e da delimitação dos aspectos da política pública a serem investigados, pois não seria factível abarcar simultaneamente todos eles.

Estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento¹ ressalta três grandes eixos na abordagem da política habitacional: a) a dimensão de *welfare state*, ligada à necessidade básica de moradia da população; b) a dimensão legal dos mercados imobiliários, que envolve a exequibilidade e a segurança jurídica das transações; c) a dimensão físico-econômica propriamente dita, pois a produção residencial implica grandes volumes de investimento e possui impacto na geração de renda e emprego na economia, bem como na ocupação do espaço geográfico, com reflexos na dimensão urbana e ambiental. Outras dimensões podem ser derivadas dessas três principais, como o recorte da habitação em países em desenvolvimento; as relações federativas no contexto da política; o papel de movimentos sociais e grupos de interesse; as relações culturais de moradia; a dinâmica das necessidades habitacionais etc. São, dessa forma, diversas dimensões que podem ser combinadas entre si e é necessário limitar o escopo da pesquisa que se pretende abarcar.

Cabe notar que diversas análises desagregam a política habitacional em (i) voltada para o mercado e (ii) dirigida para as famílias de baixa renda. Essa divisão tem objetivos normativos ou analíticos que não se aplicam aos fins deste trabalho. Preferiu-se aqui enfatizar a mútua dependência dessas duas modalidades, explicitando-se os fatores condicionantes de cada uma nos contextos analisados, escolha essa também relacionada com a trajetória da política nos anos recentes. Parte da provisão de moradia social passou a incorporar elementos de financiamento de mercado e de subsídios diretos na prestação, o que torna pouco clara a distinção acima.

Para os fins deste estudo, *tanto o mercado privado de habitação como a provisão pública de moradia são objeto de análise. Esse objeto será abordado sob duas perspectivas: (i) as reformas que determinam a trajetória da política habitacional e (ii) a interação entre atores que explica a emergência dessas reformas.* Tendo em vista essas duas dimensões, *a política habitacional é entendida tanto como as condições institucionais de acesso à moradia, dependente da*

¹ Inter-American Development Bank (2004)

capacidade regulatória do Estado com relação ao crédito e alocação de recursos, como as políticas que envolvem subsídios para atendimento das famílias de baixa renda em suas necessidades de moradia. É, portanto, um conceito amplo relacionado ao Estado e à atividade governamental, o que envolve a regulação de mercados e a dimensão de política social.²

Os mercados (habitacional, bancário, de capitais, de trabalho etc.) e as políticas estatais (tanto de *welfare* como de fomento ou de regulação) são instituições em uma perspectiva ampla. As políticas públicas e seus instrumentos são instituições porque modelam as condições de interação dos atores, criam preferências e influenciam diretamente nas trajetórias (PIERSON, 2006).³ Essa definição deriva da proposição de North (1990), adotada por Hall e Soskice (2001), entre outros. Instituições são entendidas como um conjunto de regras, tanto formais como informais, geralmente respeitadas pelos atores por motivação normativa, cognitiva ou de ordem material. Organizações, por sua vez, são entidades com membros formalmente reconhecidos que persistem ao longo do tempo.

Há também na literatura a tradicional divisão de ciclos das políticas públicas. As etapas de *definição de agenda, formulação, implementação e avaliação* são tratadas individualmente como ciclos. Essas grandes áreas delimitam as pesquisas, pois se referem a campos abrangentes, com dinâmicas próprias, que necessitam por si sós de grande empenho de investigação.⁴ No que tange às fases da política pública, esta dissertação trata principalmente de pontos relacionados ao estabelecimento da agenda e de aspectos de formulação, na medida em que estes últimos se relacionam com os primeiros como parte da consideração de alternativas.

² A propósito desse tema, ver Arretche (1990): “Por política habitacional, entende-se as decisões e medidas tomadas e implementadas pelo Estado com o propósito de interferir no processo de provisão habitacional, o que inclui a produção, distribuição e consumo de unidades residenciais” (pág. 40). Abordagens semelhantes são adotadas em Inter-American Development Bank (2004) e Andersen (2010). Apesar de ser uma definição ampla, trata de apenas uma pequena parte da produção habitacional ocorrida no país. O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) é apenas uma fração da produção habitacional brasileira. De 1964 a 1986, segundo dados do IBGE, foram construídas no país 15,5 milhões de residências, e a produção do SFH foi de aproximadamente 4,5 milhões no período – portanto o que se considera o principal elemento de política habitacional nesse período foi responsável por apenas 25% da produção habitacional (ROYER, 2009).

³ É pertinente destacar uma ênfase de Pierson (2006, pág. 116): “Leaving aside the informal institutions typically explored by sociologists, the institutions that impinge on the modern citizen and intensively as she goes about her daily life are in fact public policies, *not* the formal institutions that have preoccupied political scientists”.

⁴ A respeito dos ciclos da política pública, ver, por exemplo, Theodoulou (1995) e Howlett e Ramesh (1995).

Questões pertinentes à implementação e à avaliação não fazem parte deste trabalho.

Retrato de paisagem

Finalmente, como é possível depreender a partir desta **Introdução**, a pesquisa se propõe a fornecer uma visão geral da trajetória da política habitacional, de forma a auxiliar quem queira se debruçar sobre questões específicas ou mesmo de caráter comparativo. *Trata-se, em sua concepção, de um retrato de paisagem, não sendo factível detalhar todos os pontos de interesse sem que se perca o horizonte que se pretende desenhar.*

Por analisar um período recente da história do país, uma fonte importante de pesquisa foram entrevistas com personagens envolvidos nas transformações da política habitacional. Estes depoimentos, confrontados entre si e com dados estatísticos e documentais, integraram os elementos de análise dos fatores condicionantes da trajetória estudada. *Assim, ressalto que as conclusões e hipóteses contidas neste estudo são, portanto, de minha inteira responsabilidade e não expressam necessariamente a posição de determinada corrente de pensamento ou de dada instituição.*

Quero registrar que, nessa investigação, encontrei em muito maior número pessoas interessadas em ajudar. A disposição em colaborar, expondo pontos de vista em um diálogo franco, é expressão de compromisso e seriedade. Portanto, mesmo que minhas conclusões se choquem com determinada posição, fique claro que tais conflitos são percalços inerentes à pesquisa e à interpretação – a busca primordial desta pesquisa é por luz e não por calor.

Há aqui apenas uma pretensão: ser útil ao entendimento da trajetória da política pública e, quiçá, servir de subsídio nas discussões sobre alternativas para a habitação. Assim enunciado, pode soar como pouca coisa, mas não é. Permito-me, então, parafrasear Max Weber: é preciso mirar o impossível para atingir o possível.

CAPÍTULO 1

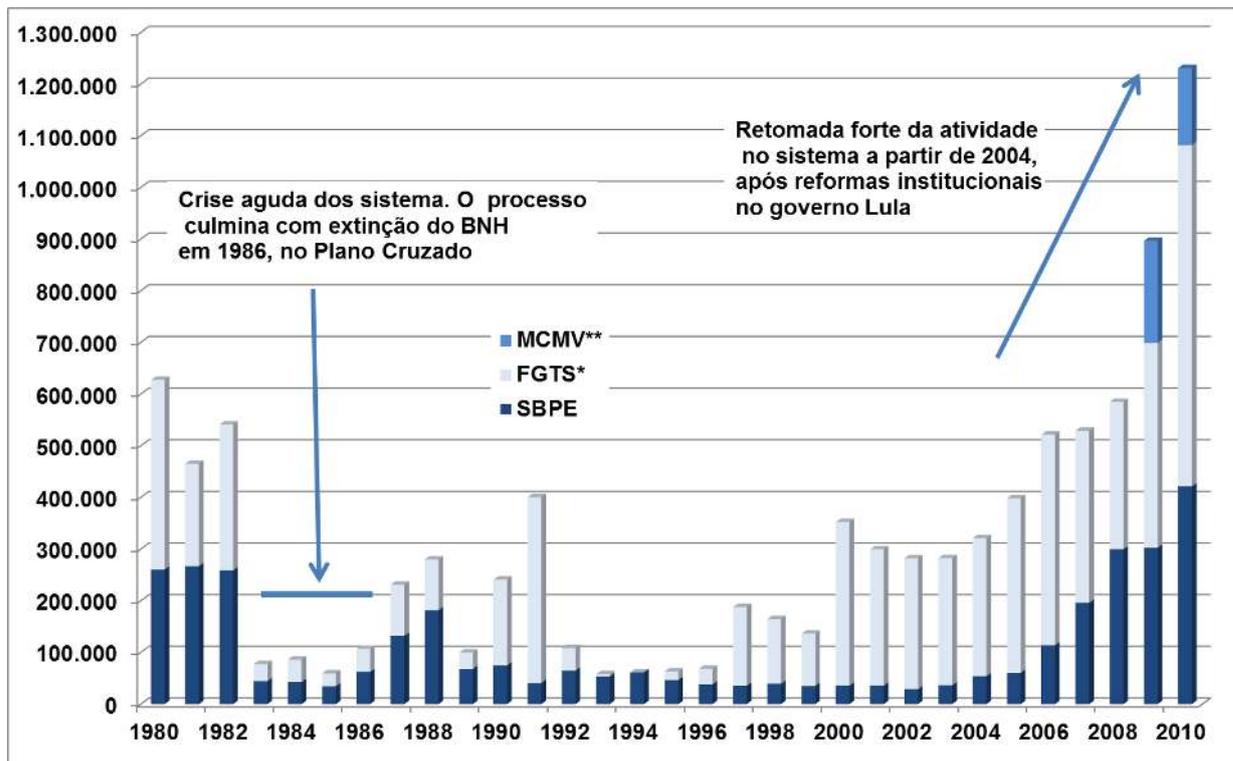
A retomada da produção habitacional em larga escala

1.1 – Uma trajetória e suas causas

Há meio século, um brasileiro que quisesse comprar sua casa estaria em uma situação delicada. A aquisição de um imóvel envolvia riscos que a faziam se assemelhar a uma aventura. A oferta era pequena, não havia normatização de produtos e a compra ocorria com grande incerteza – o adquirente não tinha segurança do que receberia, se recebesse. Esses problemas, porém, eram privilégio dos poucos com acesso ao valor necessário à transação. Para os que não tinham recursos suficientes, *lasciate ogni speranza*, pois não existiam fontes específicas de financiamento habitacional. A provisão de moradia para famílias pobres, por sua vez, era de pouca expressão, clientelista e com traços autoritários. A moderna política habitacional brasileira foi estabelecida nos anos 60 com as reformas da economia no período militar e significou um grande avanço para a produção e para o acesso à casa própria. No entanto, esse sistema entrou em crise nos anos 80, em meio às turbulências econômicas do período. Foram necessários mais de 20 anos para que a retomada da produção habitacional ocorresse novamente em grande escala. Este capítulo traça uma síntese da trajetória da política habitacional brasileira, de forma a entender o contexto das reformas que possibilitaram a retomada da produção habitacional em larga escala nos anos recentes.

O sistema desenhado no período militar persiste nos dias de hoje sob novos arranjos e configurações. Essa transformação, por sua vez, foi responsável um grande impulso na produção habitacional, tanto na oferta de mercado como na provisão social – os dados demonstram que os aprimoramentos institucionais ocorreram nesses dois campos.

Gráfico 1.1.1 - Número de empréstimos habitacionais (1980-2010)



Fonte: Fundação Getulio Vargas (2007), Caixa Econômica Federal e Banco Central. * Inclui empréstimos para reforma, compra de terreno e materiais de construção. ** Parcela referente apenas aos empréstimos para famílias de até 3 salários mínimos do PMCMV.

O **Gráfico 1.1.1** apresenta uma visão da trajetória analisada neste capítulo. Os dados mostram o número de empréstimos habitacionais concedidos pelos dois principais fundos habitacionais (SBPE e FGTS) e de parte dos contratos do PMCMV. O ápice das operações período militar ocorreu em 1980, com mais de 600 mil empréstimos. Nos anos seguintes, no entanto, o sistema entra em crise e o número de financiamentos se mantém bem abaixo desse pico, demonstrando uma incapacidade crônica de retomada de atividade. A produção habitacional patinou ao longo dos anos – o número de empréstimos semelhante ao verificado em 1980 voltaria a ser alcançado somente em 2008, em contexto sociodemográfico diverso e com uma demanda habitacional bem maior. Em 2009, a marca de empréstimos de

1980 é batida, e em 2010 atinge-se 1,2 milhão de financiamentos, em uma rota na direção do atendimento das necessidades habitacionais brasileiras.⁵

Essa recuperação, no entanto, era algo desejado desde 1983, ano em que o número de empréstimos caiu acentuadamente – como mostra o **Gráfico 1.1.1**, foram apenas 77 mil naquele ano, contra mais 570 mil no ano anterior. O sistema de financiamento habitacional sobreviveu às crises dos anos 80, mas a instabilidade da economia brasileira tornava difíceis avanços na produção de moradias. Elementos de rearticulação da política habitacional ocorreram no governo FHC, sendo o principal deles a manutenção do controle da inflação, mas somente com reformas adicionais, ocorridas na gestão Lula, houve a retomada em grande escala da produção habitacional.

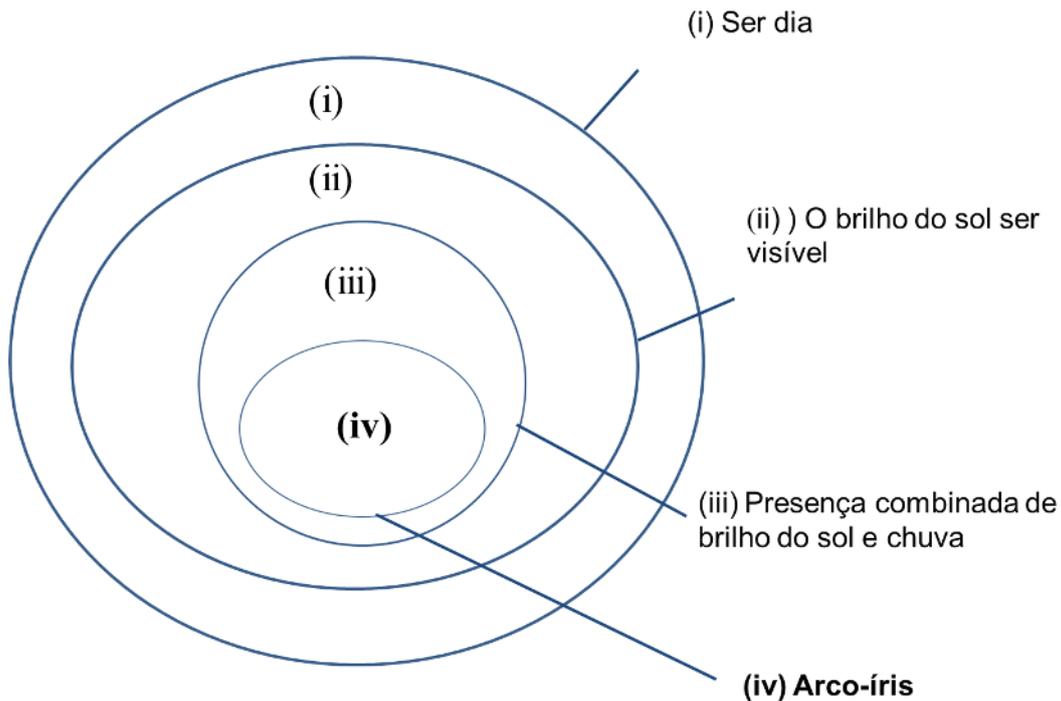
Quais foram, então, as causas que possibilitaram a retomada da produção habitacional em larga escala? Com base na análise da trajetória habitacional, este capítulo propõe que esse impulso se deu em razão de uma confluência de reformas incrementais. Estas possibilitaram a rearticulação da política pública, configurando um somatório de medidas que, em dado momento, resultou em grandes resultados de produção.⁶

Esses fatores podem ser considerados *causas necessárias* que, conjuntamente, configuraram uma condição de suficiência na explicação dos resultados. De acordo com Mahoney, Kimball e Koivu (2009), uma causa necessária é definida da seguinte forma: *se Y é causa necessária de X, então, se não houver Y, não haverá X*. Esse raciocínio pode ser expresso também em termos da teoria dos conjuntos, isto é, *se Y é causa necessária de X, então X é subconjunto de Y*.

⁵ Em um exercício de cenário para o período 2007-2030, com base em dados demográficos, e projeção de crescimento econômico médio de 4% ao ano, projeta-se o seguinte cenário para as necessidades habitacionais brasileiras: “Considerando o atendimento da demanda por moradias e as construções e reformas para a erradicação progressiva do passivo habitacional, o cenário de referência indica que, a cada ano, haverá um acréscimo médio de 1,75 milhão de domicílios adequados (novas casas e reformas) ao estoque habitacional do País” (ERNST&YOUNG, 2008).

⁶ Fatores cumulativos podem ter um período relativamente longo de maturação, mas, quando atingem certo nível, produzem grandes resultados – um exemplo extremo disso são os terremotos, cujas camadas tectônicas têm períodos longos de deslocamento, mas o resultado, em sua manifestação, dura poucos segundos (PIERSON, 2003).

Figura 1.1.1 – Condições necessárias para a ocorrência de arco-íris*



Fonte: Elaboração própria, com base em Mahoney, Kimball e Koivu (2009). * (i) é condição necessária de (ii) se (ii) é seu subconjunto; (ii) é condição necessária de (iii) se (iii) é seu subconjunto; (iii) é condição necessária de (iv) se (iv) é seu subconjunto.

Um exemplo extraído do artigo citado anteriormente (pág. 119) mostra que, para o aparecimento de um arco-íris, é possível considerar a ocorrência de três fatores necessários: (i) ser dia; (ii) o brilho do sol ser visível; (iii) haver a combinação de brilho do sol e chuva, como mostra a **Figura 1.1.1**.

A visualização desse esquema permite ilustrar algumas considerações importantes sobre causas necessárias. A primeira é que elas podem ser triviais – é óbvio que arco-íris só se formam durante o dia.⁷ A segunda é que determinadas causas são mais relevantes para explicar o resultado de interesse – no caso, o resultado (iv) arco-íris é mais próximo de (ii) conjunção sol-chuva. As causas necessárias são mais importantes à medida que estão mais diretamente relacionadas ao fenômeno. Segundo Mahoney, Kimball e Koivu (2009), pode-se pensar em termos de correlação: a combinação de sol e chuva é mais fortemente

⁷ Mahoney, Kimball e Koivu (2009) apontam um exemplo extremo, mas ilustrativo: a gravidade é uma causa necessária para a revolução, mas não explica esse resultado.

correlacionada com o arco-íris do que a presença pura e simples da luz do sol. De forma geral, quando múltiplas causas necessárias estão presentes, a mais rara é a empiricamente mais relevante (Honoré e Hart, 1985, *apud* Mahoney, Kimball e Koivu, 2009).⁸ Outra forma de ver a questão, de uma perspectiva empírica, é proposta por resultado Braumoeller e Goertz (2000): entre as causas necessárias, a mais relevante é a que ocorre com frequência próxima ao resultado. No exemplo, a frequência de situações em que o sol brilha é maior do que a frequência em que se verifica a conjunção de sol e chuva – esta causa necessária, por sua vez, tem frequência mais próxima da do resultado arco-íris. Na representação de conjuntos, a causa necessária mais importante é aquela que se aproxima mais do centro, ou seja, a que se aproxima mais do resultado.

O resultado de interesse neste capítulo é a *retomada da produção habitacional em larga escala*. Considerando a sequência histórica da política habitacional brasileira, identificam-se as seguintes causas necessárias:

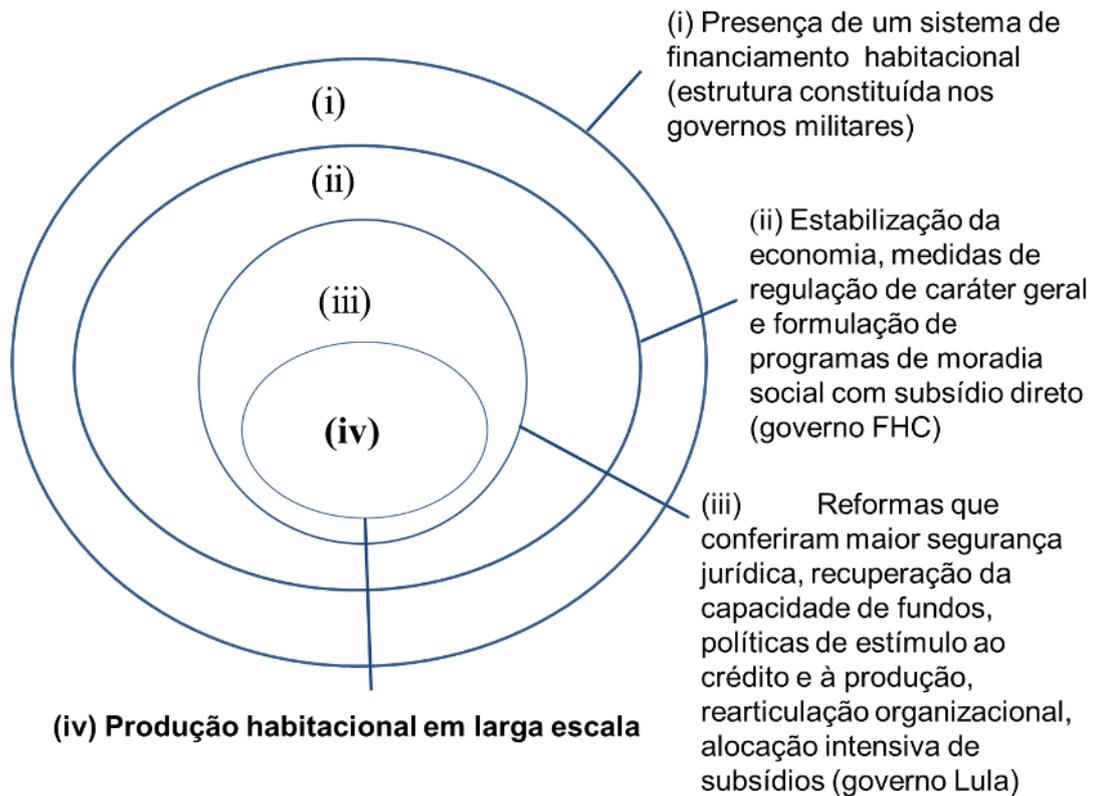
- (i) Presença de um sistema habitacional (sistema de financiamento constituído nos governos militares);
- (ii) Estabilização da economia, medidas de regulação de carácter geral e formulação de programas de moradia social com subsídios diretos (governo FHC);
- (iii) Reformas que conferiram maior segurança jurídica ao sistema de financiamento, recuperação da capacidade de fundos, políticas de estímulo ao crédito e à produção, rearticulação organizacional/burocrática da política, alocação intensiva de subsídios.

As causas necessárias acima estão representadas na **Figura 1.1.2**. Na apreciação histórica, a instituição de um sistema de financiamento habitacional e o controle da inflação foram condições necessárias para que ocorresse a retomada da produção em larga escala, mas eles não são suficientes para explicar o fenómeno – transcorreram-se vários anos de inflação controlada sem que a produção

⁸ HONORÉ, T.; HART, H. L. A. **Causation in the law** (2nd ed.) Oxford, UK: Oxford University Press, 1985.

habitacional deslanchasse, por exemplo. As causas mais relevantes para a expansão da produção habitacional foram introduzidas no governo Lula.

Figura 1.1.2 – Condições necessárias para a retomada da produção habitacional em larga escala*



Fonte: Elaboração própria, com base em Mahoney, Kimball e Koivu (2009). * (i) é condição necessária de (ii) se (ii) é seu subconjunto; (ii) é condição necessária de (iii) se (iii) é seu subconjunto; (iii) é condição necessária de (iv) se (iv) é seu subconjunto.

1.2 – A modernidade autoritária e suas contradições

A análise da trajetória da política habitacional, como discutido na **Introdução**, comporta diversos recortes. No campo da ciência política, Azevedo e Andrade (1982) e Azevedo (1988) trataram da avaliação da política no período que compreende a democratização de 1945 até o fim do Banco Nacional da Habitação

(BNH), em 1986; Melo (1988 e 1993) dedicou-se a estudar atores, alianças e formação de agenda no período BNH e na Nova República; Arretche (1990, 1995 e 1996) analisou os modelos de provisão habitacional em perspectiva comparada e a fragmentação institucional pós-BNH. A esses trabalhos, seguiu-se uma quase ausência de produção acadêmica, sintomaticamente relacionada ao segundo plano ao qual a política habitacional foi relegada. Se a política pública cria seus contextos de negociação política,⁹ isso também parece valer para o interesse acadêmico sobre determinados temas. Com a volta da habitação ao primeiro plano, é previsível e bem-vinda uma nova onda de pesquisas.

Quando emerge a política habitacional no Brasil? Para ter uma visão dos primórdios, é necessário mencionar o período em que a política pública não tinha se estabelecido. A produção habitacional brasileira, nas primeiras décadas do século 20, seguia um padrão de produção rentista, em que o investimento tinha como objetivo os retornos de aluguel. Tratava-se de uma modalidade de aplicação de ativos sem participação de provisão estatal e acessível a famílias com certo nível de renda, o que excluía as famílias mais pobres do acesso a habitações adequadas. Esse padrão foi abalado com a Lei do Inquilinato de 1942 – defasagens nas correções dos aluguéis inibiram a produção rentista, agravando o problema habitacional. Os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) representavam outra fonte de provisão de fundos para a produção habitacional, mas seu atendimento era restrito a associados (BONDUKI, 2004).

A Fundação da Casa Popular, instituída em 1946, representou a primeira iniciativa estatal de provisão sistemática de moradia. Essa entidade não possuía fundos permanentes e seus resultados ficaram muito abaixo do imaginado em sua criação – ela atuou de forma fragmentária, sem coordenação federativa e regida por um padrão clientelista, oferecendo moradia a poucos e com alto subsídio. De forma geral, o período 1946-1964 se caracterizou por políticas de caráter populista, o que não foi diferente com relação à política habitacional.¹⁰ Um ponto importante do

⁹ “New policies create a new politics”, na proposição de E. E. Schattschneider (“Politics, Pressures and the Tariff”, New York, Prentice Hall, 1935). Trecho clássico, citado por Lowi (1964) e Pierson (1993), entre outros.

¹⁰ O que é apontado como populismo na habitação se refere a políticas pontuais, voltadas à clientela de um dado líder político. A Fundação da Casa Popular foi expressão de iniciativas desse tipo, com projetos dirigidos, de concepção autoritária (Azevedo e Andrade, 1982). O populismo no país teve suas origens a partir da Revolução de 1930 e representa tanto um estilo de governo como uma política de massas. Caracteriza-se como uma forma de controle do Estado sobre as massas e também como uma forma de atendimento das demandas de benefícios sociais. O debate sobre o

período da Fundação da Casa Popular foi seu papel na formação de preferências por políticas. O uso arbitrário e clientelístico de subsídios causou rejeição a esse instrumento, moldando escolhas no período BNH. No entanto, “O pecado do populismo não estava nos subsídios, mas em subsidiar quase totalmente” (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, pág. 38). O “pecado”, em outras palavras, estava no mau uso de um instrumento importante de política habitacional.

No início dos anos 60, começaram a ser articulados movimentos com o objetivo de criar fundos financeiros específicos para a habitação, fundamentando uma política efetiva de longo prazo. Esses fundos seriam instituídos pelo regime militar, a partir de uma concepção tecnocrática e centralizada. Criou-se, então, um sistema inovador e de grande escala, no contexto das reformas estruturais da economia e da expansão das políticas sociais (CARVALHO, 2001).

Foi criado em 1964 o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SPBE), de poupança voluntária, e o Banco Nacional de Habitação (BNH), principal órgão do sistema habitacional, responsável pelas diretrizes e gestão da política. No mesmo ano, foi instituída a correção monetária, que facilitaria o ajuste dos contratos em um cenário inflacionário e condicionaria sob muitos aspectos a economia brasileira. Adicionalmente, foi estabelecida a Lei das Incorporações (lei 4.591 de 1964), regulamentando a atividade no país, possibilitando condições de padronização de obras e de segurança a compradores e credores. Em 1966, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) seria completado com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), poupança compulsória dos trabalhadores, que financiaria a moradia popular a um juro mais baixo¹¹ – o subsídio via diferencial da taxa de juros era um elemento aceito dentro da arquitetura do fundo.

A despeito de o sistema possuir uma concepção liberal de sustentação financeira, o Estado possuía um papel decisivo em seu funcionamento, seja como planejador e coordenador da política, seja no envolvimento na geração de bens e serviços (ARRETCHE, 1990). No período posterior a 1964, as transferências de recursos, por meio dos fundos de participação, criaram a possibilidade de fortalecimento administrativo dos municípios (ARRETCHE, 1996; SOUZA, 2005;

conceito de populismo na ciência política brasileira é extenso e não cabe aqui entrar em detalhes. A respeito desse tema, ver Ferreira (2001) e Weffort (1989), entre outros.

¹¹ A lei 11.124, de 2005, incluiu o FGTS no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criado por essa mesma lei. Para evitar confusão, toda vez que for citado SFH neste trabalho, estará implícita a acepção tradicional, ou seja, com os dois fundos originais, SBPE e FGTS.

ANDRADE, 2007), mas a política habitacional permaneceria altamente centralizada durante os quase 20 anos de existência do BNH.

Segundo Azevedo e Andrade (1982) e Azevedo (1988), os períodos de maior investimento em habitação para as famílias de menor renda foram aqueles em que o governo pretendia expandir sua legitimidade política. Os autores ressaltam que a influência da conjuntura política não foi direta – ela se materializou por meio das respostas dadas às crises enfrentadas pelo BNH, decorrentes, principalmente, da política econômica desfavorável aos assalariados. Essa análise vai ao encontro de diagnósticos mais gerais da gestão econômica no período militar que apontam a necessidade de resultados positivos como forma de legitimação do poder, como mostram, por exemplo, Carvalho (2001) e Lamounier (2005).

Na expressão do economista e ministro dos governos militares Mário Henrique Simonsen, personagem importante na articulação do sistema de financiamento habitacional, era necessário, antes de 1964, uma ordem do presidente da República para que um financiamento fosse concedido (ABECIP, 2007, pág. 13). O aparelhamento institucional operado pelo BNH resultou num impulso da habitação nunca visto no país. O número de unidades financiadas passou de 8 mil por ano, em 1964, para 627 mil, em 1980 – ápice das operações do sistema, quando a taxa de cobertura, entendida como a parcela das novas moradias atendidas com financiamento, chegou a 70% (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2007). O modelo BNH se consolidou como elemento de propaganda do regime e essa instrumentalidade política trouxe distorções a sua operação, com favorecimentos a mutuários que comprometeriam o sistema.

Como mencionado, existia uma rejeição aos subsídios no sistema de financiamento, influenciada pela experiência clientelista da Fundação Casa Popular. O regime, no entanto, era propenso a fazer concessões aos que conseguiam crédito habitacional – como ajustes de prestações abaixo da inflação –, o que beneficiou sobremaneira a classe média. Sem um maior volume de subsídios às famílias mais pobres, os objetivos de maior magnitude social não se materializaram. A tecnocracia se pretendia moderna e avessa a práticas discricionárias, mas o modelo BNH instituiu “um novo clientelismo” (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, pág. 104). “A maneira que o banco encontrou para se fortalecer institucionalmente e lograr o retorno do

capital aplicado foi centralizar sua atuação nos setores médios e altos da classe média, em detrimento dos setores populares” (Idem, pág. 130).

O descompasso entre a correção monetária das prestações e os saldos devedores significou o desequilíbrio do sistema e também uma grande transferência de renda para a classe média agraciada com o financiamento habitacional – os custos desse procedimento tiveram que ser suportados pela sociedade como um todo. As defasagens de correção nas prestações tiveram um papel capital na quebra do BNH. As distorções, porém, não se resumiam a ela:

[...] um elevado componente dos custos dos financiamentos concedidos pelo Banco Nacional da Habitação aos seus mutuários sempre dependeu de decisões tomadas pelo Ministério da Fazenda, alheias à sistemática do Banco. Inexplicavelmente, até poucos anos atrás os ‘incentivos’ concedidos aos mutuários pela Receita Federal chegaram a atingir 50% da totalidade do valor das prestações anuais, deduzíveis da renda bruta dos contribuintes, ou seja, mais um polpudo incentivo — mas leiam-se subsídios — exatamente para as faixas de renda que dele menos careciam. (BOLAFFI, 1980, pág. 177).

1.3 –Desarticulação e habitação em tempos de crise

Além do fator de desequilíbrio decorrente da defasagem das prestações, o sistema se mostra vulnerável em dadas circunstâncias, como resume o **Quadro 1.2.1**. Os fundos (SBPE e FGTS) operam bem em contexto econômico propício, mas sofrem na crise. O contexto desfavorável dos anos 80 tornou as contradições do sistema de financiamento habitacional insustentáveis.

Em 1986, com sua situação financeira agravada ainda mais pelo Plano Cruzado, o BNH foi extinto pelo governo Sarney. O banco, a despeito dos resultados conseguidos em termos de produção habitacional, tinha uma imagem desgastada em razão de sua atuação ao sabor das conveniências políticas do regime militar. As tentativas de reforma do BNH, em curso à época da extinção, foram simplesmente desconsideradas.

Quadro 1.2.1 – Limitações do SFH

Descasamento de captação e aplicação, dado o prazo incerto de permanência dos depósitos nos fundos do crédito habitacional. Os recursos são captados no curto e no médio prazo para empréstimo de longo prazo, o que pode ser um problema em períodos de crise.

Caráter pró-cíclico, ou seja, quando aumenta a renda disponível das famílias, também aumenta a captação líquida do sistema; porém, nos períodos de baixa atividade econômica, os saques tendem a superar os depósitos.

O sistema opera com uma **taxa de juros fixa**, o que impede o ajuste entre oferta e demanda por crédito.

Ausência de canais de comunicação entre o SFH e os demais segmentos do mercado de capitais impossibilita que recursos captados por outros instrumentos financeiros sejam canalizados para a habitação. Em outras palavras, o **fundraising da habitação é limitado aos depósitos na poupança e no FGTS**.

Fonte: Fundação Getúlio Vargas (2007).

Em uma apreciação geral do período, a política habitacional foi o maior insucesso da agenda de reformas da Nova República.

Diversamente do ‘movimento sanitaria’ [agente central na coalizão que aprovou o Sistema Único de Saúde na Constituinte de 1988], que controlou a agenda da política de saúde, a corporação não dispunha de ‘mediadores setoriais’ que articulassem propostas de política, nem de base organizacional na burocracia ou em instituições universitárias e de pesquisa, nem muito menos no Congresso Nacional. O núcleo das propostas reformistas era interno à burocracia pública e restringia-se a uma instituição, o BNH. (MELO, 1993, pág. 125)

Delfim Netto, poderoso ministro da área econômica no período militar, tem uma visão incisiva sobre o que causou o fim do banco:

O BNH não quebrou. Ele foi implodido pelo governo. É muito simples o que aconteceu. Tudo tinha crescido 200%. O governo fez uma graça de corrigir as prestações em 100%. O BNH era um sistema perfeitamente razoável e eficiente. Eu me divirto quando escuto que fulano de tal construiu 250 mil

residências... O BNH construiu 4 milhões. Então o sistema funcionava e foi destruído por uma miopia do governo. Ele não explodiu porque tinha em si a semente da explosão. O governo plantou dentro dele a explosão. A Caixa Econômica Federal está redescobrimdo toda aquela tecnologia que foi desenvolvida no BNH. O banco era eficiente – é verdade que dois ou três presidentes foram uma porcaria, mas isso é uma questão administrativa. (Antonio Delfim Netto, em entrevista a este autor na revista *Conjuntura da Construção*, Ano VI, nº 3, de outubro 2008.)

A solução de desmonte puro simples representou o fim do poder centralizado da burocracia da habitação. Muitas de suas funções foram transferidas para a Caixa Econômica Federal, mas ocorreu uma dispersão administrativa em diversos órgãos do governo. Além disso, seguiu-se uma confusão institucional provocada por reformulações constantes nos órgãos responsáveis pela questão urbana e habitacional (MELO, 1993; ARRETCHE, 1995 e 1996; SANTOS, 1999). A fragmentação institucional enfraquecia o poder de negociação dos órgãos encarregados da aplicação dos recursos da habitação, “uma vez submetidos a lógicas e interesses distintos, cada um deles interferia negativamente na ação do outro” (ARRETCHE, 1996, pág. 110).

Essa situação representou um duro golpe para a oferta habitacional. Como visto, o número de concessões de empréstimo verificado em 1980 pelo SFH só voltou a ser alcançado recentemente – foram mais de 20 anos de baixa oferta habitacional, em um contexto de crescimento da população e das necessidades habitacionais. Isso representou um grande agravamento dos problemas urbanos, com expansão do déficit habitacional, materializado em moradias inadequadas em áreas periféricas, carentes de infraestrutura urbana e de serviços públicos. A classe média, por sua vez, passou a se defrontar com dificuldades de acesso ao financiamento habitacional.

A extinção do BNH se deu em meio à crise inflacionária e a altos níveis de incerteza na economia. Os governos estaduais e das capitais se tornaram os principais alvos políticos das demandas dos movimentos organizados por moradia. Na medida em que o gasto federal no setor se reduzia, verificou-se um aumento do dispêndio em habitação de origem estadual e de cidades com capacidade financeira, mas sem compensar a queda do gasto federal. Esse processo refletiu “a progressiva autonomização das bases de formulação e implementação da política social de

habitação, como resposta à progressiva ausência do governo federal” (ARRETCHE, 1996, pág. 114). O termo “autonomização” denota que tais programas são autônomos em relação ao governo federal e não guardam necessariamente relação entre si. Não foi um processo de descentralização da política, pois os programas financiados pelo governo federal permaneceram sujeitos a formas centralizadas de gestão. Mas não há dúvida de que as iniciativas dos governos estaduais, muitas delas em cooperação com os municípios, representaram uma importante adição institucional em relação ao quadro vigente no período BNH. Em especial no Estado de São Paulo:

A existência da CDHU [Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, braço executivo da política habitacional paulista] e de uma burocracia formada em seu interior, com visão dos problemas estaduais, especializada e identificada com o setor, gerava uma importante fonte de pressão pela continuidade e reformulação dos programas. Finalmente, o próprio desenho dos programas da CDHU, ao criar um mercado para as empreiteiras, gerava interesses fortemente articulados em torno da manutenção desse sistema. Foi a convergência positiva de tais elementos – recursos vinculados, existência de uma burocracia e de interesses com capacidade de pressão – que permitiu a institucionalização de um programa de habitação no Estado de São Paulo. (ARRETCHE, 1996, pág. 116)

A CDHU, portanto, foi uma iniciativa de institucionalização da política que, em seus melhores momentos, tornou-se referência por inovações e gestão técnica capacitada.¹² No plano federal, passaram a ser utilizados recursos do Orçamento Geral da União (OGU) a partir dos anos 80 em programas assistenciais de habitação, mas com baixa escala e sempre sujeitos a direcionamento clientelista.

Mesmo no período de maior produção do BNH, a insuficiência de moradia para as famílias mais pobres abriu espaço para que se procurassem formas alternativas de provisão habitacional, como mutirões com consultoria técnica de arquitetos engajados na causa da moradia.

¹² Nesta pesquisa, houve menção a esse aspecto em conversas com diversos membros da comunidade da política. O elogio foi sempre formulado com ressalvas em relação à trajetória da companhia, permeada de altos e baixos e mesmo escândalos.

Estes 'experimentos localistas' fizeram escola – literalmente – e organizaram uma extensa rede de profissionais que se engajaram no planejamento e na produção habitacional no país. Criaram a cultura da 'assessoria técnica' aos movimentos de moradia, consolidaram uma postura mais 'diluída', digamos assim, da ação profissional do arquiteto, formaram professores, resgataram o problema da moradia como uma questão da – e para a – arquitetura etc. etc. (LOPES, 2011, pág. 6)

Experiências como as descritas acima forjaram conhecimentos e tecnologias aplicados posteriormente em administrações de esquerda, como as do PT nos anos 80 e 90, que tinham que colocar em prática ações habitacionais com pouca disponibilidade de recursos. Exemplos ocorreram na cidade de São Paulo, com urbanização de favelas, intervenções em cortiços, regularização fundiária; em Diadema, com designação de áreas desocupadas como de interesse social; e em Porto Alegre (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006; REALI; ALLI, 2010).

As alternativas de provisão habitacional no pós-BNH representaram a introdução de novos elementos na configuração da política, mas não foram suficientes para compensar a crise em que o SFH mergulhou, seja pelo desequilíbrio dos fundos, seja pela dispersão da burocracia da habitação.

1.4 – A estabilização econômica e seu preço

De Sarney a FHC, a política habitacional se tornou, à exceção de iniciativas isoladas, um assunto incômodo para os governos. No governo Collor, responsável pelo sequestro da poupança, houve um alto número de projetos habitacionais do FGTS, que somaram mais de 500 mil unidades em 1990-1991. O critério de concessão visava, no entanto, interesses políticos, uma vez que o presidente sofria um processo de *impeachment*. Essas contratações, motivo de investigações e escândalos, comprometeram a capacidade de investimento do FGTS nos anos seguintes, sendo progressivamente recuperada a partir de 1995.

A política habitacional, no sentido amplo adotado neste trabalho, não pode ser dissociada das transformações da economia e do Estado ocorridas no período. Com a democratização e o contexto de crises econômicas que lhe foi

paralelo, o modelo de intervenção estatal da economia montado pelos militares foi gradualmente substituído. Houve um progressivo enfraquecimento do aparato burocrático estatal e a valorização de maiores competências do setor privado, sobretudo no governo FHC. O setor privado, por sua vez, passou a se defrontar com um cenário de maior competição, em razão do processo de abertura da economia brasileira.

No que se refere a uma apreciação geral das políticas de habitação nos anos 80-90, verificou-se em vários países uma tendência de reduzir a intervenção direta dos agentes públicos no processo de provisão habitacional e de estimular a participação do setor privado, de organizações não governamentais e das próprias comunidades beneficiadas (WERNA *et al*, 2001).

O governo FHC traz a marca estabilização, iniciada com Itamar Franco em 1994, e do aprofundamento da revisão do papel do Estado iniciada no governo Collor, o que resultou em um amplo programa de privatizações (BAER, 2009). O governo peessedebista teve de lidar constantemente com um quadro macroeconômico delicado, tanto no plano externo como interno – para exemplificar, basta citar as medidas preventivas a uma eminente crise bancária, em 1995, a crise asiática, em 1997, e a crise russa, em 1998.

A estabilização da economia envolvia questões distributivas de peso. No primeiro mandato, o governo federal não encontrava um contexto propício para aprovar medidas de ajuste fiscal no Congresso Nacional, pois isso implicaria restrição de autonomia de Estados e municípios, ao mesmo tempo em que o presidente da República se empenhava na aprovação de emenda constitucional que lhe possibilitaria a candidatura à reeleição (BAER, 2009). Como a estabilidade de preços era o grande trunfo do governo, outros segmentos deveriam sofrer com o ajuste - e a habitação foi um deles.

A agenda de reformas do governo FHC, na análise de Arretche (2002), visou rever o paradigma de centralização da política habitacional dos governos militares, por meio da descentralização da alocação dos recursos federais e pela introdução de princípios de mercado na provisão de serviços, com o objetivo de abrir espaço para a participação do setor privado e introduzir uma política de crédito para o mutuário final. Mas, como mostram os indicadores de produção, efeitos

substantivos dessa mudança de paradigma não seriam verificados na gestão tucana.

Como conter a inflação era prioridade, os efeitos expansivos do crédito imobiliário causavam apreensão na equipe econômica de FHC. Assim, recursos do SFH não eram aplicados em habitação por meio de vários expedientes. Uma dessas drenagens ocorreu no Programa de Estímulo à Restruturação ao Sistema Financeiro Nacional (Proer), em 1995. Com a estabilização, parte do setor bancário ficou em situação delicada, com o fim de receitas decorrentes da inflação. Uma das medidas instituídas para recuperar o sistema consistiu na venda, por parte dos bancos em melhor situação, de créditos do FCVS¹³ com deságio de 50% para instituições em liquidação, como forma de melhorar o resultado financeiro destas últimas. Como compensação, os bancos vendedores puderam continuar a computar integralmente os créditos negociados sob a obrigatoriedade de aplicações de recursos em habitação. Esse “crédito virtual” foi aplicado pelos bancos em modalidades mais rentáveis, como títulos da dívida pública – assim, recursos habitacionais foram drenados para compensar o ajuste no sistema bancário.

O enxugamento de recursos não se limitou à poupança. “A política de ajuste feita a partir do Plano Real tornou a realização dos orçamentos iniciais do FGTS e mesmo do Orçamento Geral da União apenas boas intenções” (ROYER, 2009, pág. 70). Bonduki (2008), por sua vez, aponta que o ajuste fiscal se consolidou como principal obstáculo à realização de investimentos voltados para urbanização e produção de moradias. Em resumo, a habitação como um todo foi sacrificada na renegociação redistributiva do Plano Real.

¹³ Fundo de Compensação de Variações Salariais, criado com o objetivo de garantir a quitação, junto aos agentes financeiros, dos saldos devedores remanescentes de contrato de financiamento habitacional, firmado com mutuários finais do SFH. Os recorrentes descasamentos de prestações e da correção dos financiamentos levou esse fundo a acumular grandes déficits e a comprometer todo o sistema.

Quadro 1.4.1 - Reformas da política habitacional no período FHC

Cronologia de medidas	Caracterização institucional
<p>1994 - O Plano Real é lançado pelo governo Itamar Franco para debelar a hiperinflação, a qual impactava fortemente a produção habitacional e o crédito imobiliário. FHC, ministro da Fazenda de Itamar, foi eleito presidente com base no sucesso do plano e sua reeleição, em 1998, tinha como principal bandeira a consolidação da estabilidade.</p>	<p>O Plano Real implicou renegociações redistributivas em diversos setores da economia. Os fundos habitacionais foram sacrificados com isso, sofrendo drenagens de recursos. Inovações institucionais seriam posteriormente incorporadas para preservar a estabilização, como o regime de metas inflacionárias e o câmbio flutuante.</p>
<p>1997 - A lei 9.514 instituiu o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), uma demanda histórica das instituições de crédito e do mercado imobiliário, com o objetivo de ligar o mercado de capitais e o negócio imobiliário. Foram criadas as companhias securitizadoras de créditos imobiliários e instituídos os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRLs).</p>	<p>O SFI foi uma inovação institucional adicionada ao ordenamento vigente sem alteração de seu arranjo original. Não teve, no entanto, efeitos importantes sobre a produção habitacional no período analisado. As condições de mercado, regulatórias e de remuneração, não foram favoráveis à securitização – para análise detalhada, ver Royer (2009).</p>
<p>1999 - O Programa de Arrendamento Residencial (PAR), criado pela medida provisória 1.823 (depois lei 10.188, de 2001, sofrendo regulamentações no governo Lula), concedia um arrendamento social – com a possibilidade de o arrendatário adquirir o imóvel após 15 anos. No arrendamento, o imóvel era de propriedade do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), composto de recursos onerosos e não onerosos.</p>	<p>O PAR é uma inovação institucional que estabeleceu mecanismos de repasse de recursos usados posteriormente no PMCMV, que suprimiu o arrendamento. As empresas de construção que operavam com o sistema PAR foram importantes para que o PMCMV cumprisse suas metas iniciais em um tempo relativamente curto, uma vez que já tinham experiência na produção habitacional para o atendimento das necessidades de famílias de baixa renda.</p>
<p>2001 - A lei 10.257 (Estatuto da Cidade) regulamentou o capítulo de política urbana (artigos 182 e 183) da Constituição Federal. Definiu a função social da cidade e da propriedade urbana e delegou tarefa para os municípios, oferecendo a estes um conjunto de instrumentos de intervenção sobre seus territórios. Estabelece formas participativas de discussão das políticas, com órgãos colegiados nos níveis nacional, estadual e municipal.</p>	<p>Dada sua abrangência, a materialização do estatuto é lenta, pois envolve desenvolvimento de capacidades e mobilização de atores locais. O estatuto pautou iniciativas do governo Lula, como o SNHIS e o PlanHab. Ao governo federal, segundo estatuto, cabe definir as diretrizes da política urbana, inclusive de habitação, e promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados e/ou os municípios, programas de construção e melhoria de moradias.</p>
<p>2001 - O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), criado pela medida provisória 2.212, regulamentada em 2004 pela lei 10.931, já no governo Lula. O programa destina subsídios diretamente à complementação de financiamento de famílias de baixa renda.</p>	<p>O PSH conjuga subsídios diretos ao financiamento habitacional – as famílias são beneficiadas em grupos organizados pelos governos dos Estados ou municípios. É operado com recursos provenientes do OGU e com contrapartidas dos Estados e municípios.</p>
<p>2002 - A resolução 3.005 do Banco Central determinou alterações na contabilização do FCVS, aumentando o volume de recursos ao financiamento habitacional do SBPE.</p>	<p>A resolução, de julho de 2002, promoveu a recomposição gradual do SBPE, cujos recursos haviam sido drenados no programa de reestruturação bancária (Proer), em 1995.</p>

Fonte: Elaboração própria, com base em documentos diversos.

A disposição a alterar essa política de retenção de fundos da habitação só ocorreria no final da administração FHC. A resolução 3.005 do Conselho Monetário Nacional (CMN), de julho de 2002, reduziu o percentual de créditos FCVS que poderiam ser usados na exigibilidade de financiamento à habitação do SBPE – a partir de então, esses créditos passaram a se reduzir paulatinamente no cômputo da exigibilidade, sendo extintos em 2008.

A política habitacional é sempre sensível ao crescimento econômico e a políticas de investimentos estatais (ARRETCHE, 1990). Por razões que serão mais bem analisadas nos próximos capítulos, o governo FHC ascende ao poder sob a agenda da estabilização, mas não consegue repactuar-la, acrescentando o crescimento econômico em sua dinâmica.

Como é possível depreender a partir do que foi exposto acima e da leitura do **Quadro 1.4.1**, medidas que visavam reanimar produção habitacional foram tomadas durante o governo FHC – exemplos são o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e programas de moradia social que embutiam subsídios diretos. Essas iniciativas, contudo, tiveram impactos mínimos em termos de produção.

Em uma análise minuciosa da política social sob o governo FHC, é sintomático que Draibe (2003) não analise a política habitacional. Mas provém desse texto uma síntese do tipo de ações empreendidas nos dois mandatos tucanos:

Tomada no seu conjunto, tal configuração intelectual e de poder, muito rara na experiência brasileira, diga-se de passagem, produziu, como se poderia esperar, resultados nada triviais para a área social. O primeiro, como tratamos de ressaltar, foi a sua convergência e relativa unidade em torno de alguns parâmetros e orientações, um resultado em si positivo para os programas sociais. Outro, e não menor, foi sua força relativa, ou se se quiser, a sua defesa diante das constantes e fortes pressões econômicas e financeiras por parte da área econômica. Por mínima que tenha sido, e a muitos assim pareceu, ainda assim a essa força defensiva pôde-se creditar uma razoável preservação do gasto social, especialmente nos programas prioritários, e esse não é de nenhum modo um resultado desprezível, como se sabe. (DRAIBE, 2003, pág. 96)

Programas sociais instituídos no governo peessedebista tiveram continuidade e ganharam dimensão no governo petista – o que também ocorreu com programas de moradia social. Assim, não é inapropriado afirmar que, também na habitação, FHC preparou terreno para Lula.

1.5 – Um projeto político de crescimento econômico

No governo Lula, a habitação passa ao primeiro plano das preocupações e decisões de governo. A hipótese para essa mudança de *status* da política pública, conforme propõe este trabalho, está ligada ao projeto de poder do PT, no qual o crescimento econômico e a expansão dos programas sociais estão no coração da agenda de governo. A relação desse projeto com o crescimento econômico será analisada em detalhes ao longo desta dissertação. Esta seção demonstra os resultados dessa trajetória no que se refere à retomada da produção habitacional em larga escala.

Entre querer o crescimento e viabilizá-lo, há uma grande distância. A expansão da renda e do emprego é, em princípio, desejo de todas as administrações, mas depende de circunstâncias e escolhas. Lula herdou uma economia em baixa atividade e existiam muitas incertezas referentes ao rumo da política econômica sob sua condução. No entanto o governo não encontrou dificuldades externas de grande monta até o fim de 2008 – ao contrário, o ambiente era favorável, em grande contraste com os problemas enfrentados na administração FHC. Esse cenário externo positivo é atribuível à *fortuna*. Mas houve também *virtù*, como demonstram os dados desta seção.

A administração Lula se empenhou, desde seu início, em estimular a atividade econômica, estabelecendo canais de diálogo continuados e efetivos com representantes de setores da economia – posicionamento que contrastava com o da gestão anterior. O novo governo possuía um programa que elegia a habitação como prioridade, a tal ponto que esta passou a fazer parte do repertório de crescimento do Ministério da Fazenda, chefiado então por Antônio Palocci.

Houve nos governos FHC e Lula avanços graduais e cumulativos nas instituições da política habitacional. Nesta última administração, porém, as ações foram setorialmente orientadas,¹⁴ atendendo a antigas reivindicações da construção civil, das instituições de crédito imobiliário, da indústria de materiais de construção, do comércio varejista da construção – enfim, criou-se paulatinamente um contexto amplamente favorável ao negócio habitação, seja ela de segmento de mercado, seja em sua dimensão social.

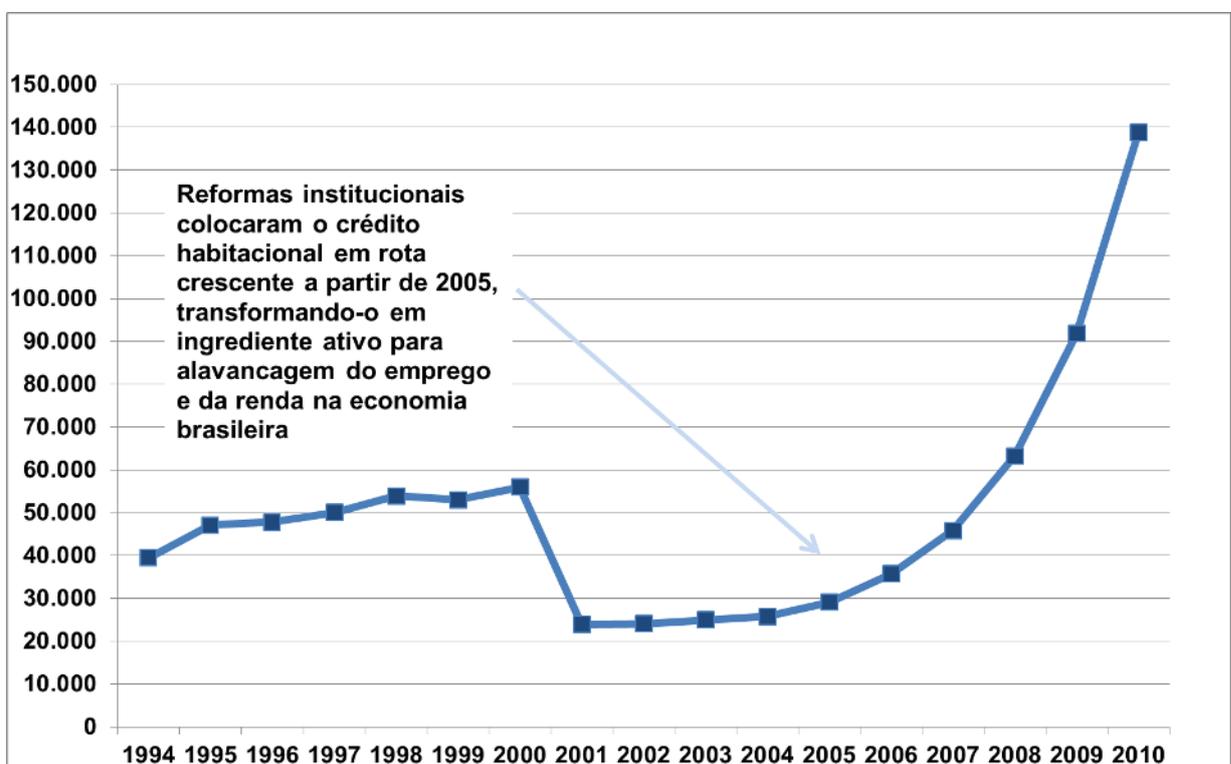
O projeto de Lula pressupunha reformas no modo como a política habitacional estava institucionalizada – em outras palavras, requeria reformas na institucionalidade vigente. Adicionalmente, os recursos para habitação eram escassos e precisavam ser gradativamente conquistados (MARICATO, 2011). Verificou-se um amplo processo de capacitação burocrática para a política, o qual se inicia com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e ganha expressão de articulação nacional com a Política Nacional de Habitação, em 2004; com o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS-FNHIS), em 2005; e com o Plano Nacional da Habitação (PlanHab), consolidado em 2009. Com o anúncio do PCMV, também em 2009, ocorre um acelerado processo de capacitação da Caixa Econômica Federal para o cumprimento das metas estabelecidas para o programa.

A rearticulação da política habitacional dependia de um cenário macroeconômico favorável, com estabilidade de preços, retomada do nível de atividade econômica e aumento de renda das famílias. Mas esses fatores, embora necessários, não eram suficientes para a retomada da produção habitacional em massa, como frisam diversos analistas, entre eles Henrique Meirelles, então presidente do Banco Central (MEIRELLES, 2007). O sistema de financiamento habitacional montado no regime militar necessitava de aprimoramentos para que se tornasse atraente ao setor privado, seja na produção, seja na concessão de empréstimos. O processo de avanços incrementais teve como ponto marcante a lei 10.931, de 2004, acompanhada de resoluções do CMN que visavam forçar os bancos a aplicar os recursos da poupança na habitação.

¹⁴ Sobre esse tema, cito uma frase emblemática do vice-presidente de Economia do Sinduscon-SP, Eduardo Zaidan, em depoimento a esta pesquisa: “Gustavo Franco [presidente do Banco Central] e Pedro Malan [ministro da Fazenda] tinham alergia à economia real”. Empresários, muitos deles simpáticos ao PSDB, criticam a falta de atenção a questões setoriais na administração de FHC.

A lei 10.931 representou um avanço em termos regulatórios de impacto semelhante ao verificado no início do período militar. Ela disciplinou a aplicação da alienação fiduciária, facilitando a retomada do bem imóvel em caso de não pagamento de prestações; instituiu o valor incontroverso, instrumento que estabelece, nos casos de disputas judiciais, a continuidade do pagamento da parte da prestação não contestada; criou também o patrimônio de afetação, que deu segurança jurídica ao comprador do imóvel em caso de problemas financeiros da construtora – um marco na busca de uma maior confiança nas operações do mercado imobiliário.

Gráfico 1.5.1 – Crédito habitacional ao setor privado* (R\$ milhões)



Fonte: Ipeadata, com base em dados do Banco Central. * Refere-se a operações realizadas com pessoas físicas e cooperativas habitacionais.

A resolução 3.005 do Banco Central – de 2002, ainda no governo FHC – determinou alterações na contabilização do FCVS e possibilitou o aumento da parcela de recursos da poupança destinada ao financiamento habitacional. Para ter

ideia da magnitude da medida, o crédito com recursos da poupança cresceu 25% em 2003 na comparação com o ano anterior. Esses efeitos expansivos foram ampliados ainda mais pela resolução 3.177, de 2004, e pela 3.259, de 2005.

O mercado imobiliário brasileiro passou então a ser visto como uma grande oportunidade de negócios. Um indicador disso é o saldo das operações de crédito imobiliário para as pessoas físicas, conforme mostra o **Gráfico 1.5.1**. Verifica-se um salto de R\$ 29 bilhões, em 2005, para R\$ 139 bilhões em 2010, o que representa um crescimento médio de 31% ao ano. A destinação de recursos para a habitação social, com se verá adiante, também teve alta expansão no período, com o aumento inédito do volume de subsídios, em especial após o lançamento do PMCMV.

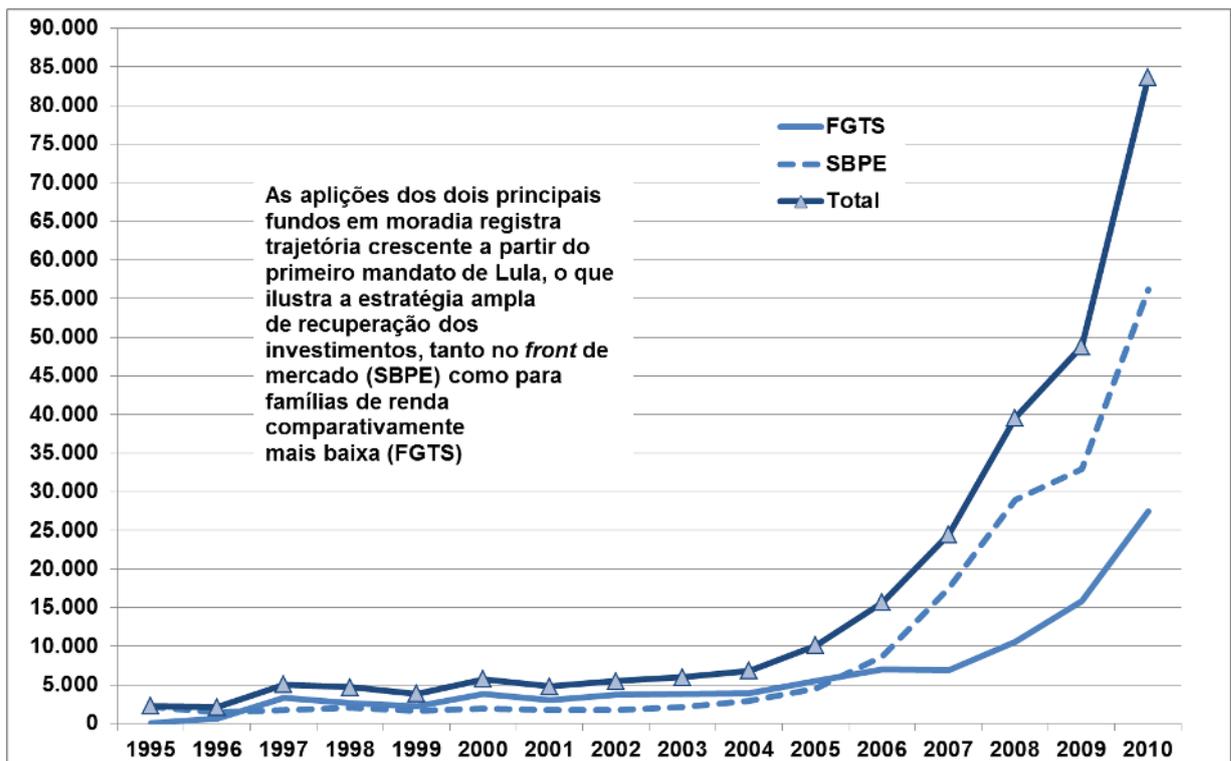
Com as medidas comentadas acima e em um contexto de crescimento econômico, houve uma forte retomada dos principais fundos habitacionais.¹⁵ Como mostra o **Gráfico 1.5.2**, os números de empréstimos do SFH se mantiveram em patamar baixo durante todo o governo FHC. Ocorre, então, uma evolução notável durante a gestão Lula. O SBPE emprestou R\$ 2,2 bilhões para a habitação em 2003 – esse número saltou para R\$ 56,2 bilhões em 2010, ou seja, a cifra inicial foi multiplicada por 26 no período. O FGTS, por sua vez, aplicou em habitação R\$ 3,8 bilhões em 2003 e R\$ 27,5 bilhões em 2010, o que significa multiplicar por sete o primeiro valor. Na soma dos dois fundos, o montante de 2003 foi multiplicado por 14 em sete anos.

Dados do Ministério das Cidades (2010) dão conta de que os investimentos em habitação – que, além do SBPE e do FGTS, englobam recursos do OGU, do FAR, do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – saltaram de R\$ 7,9 bilhões em 2003 para R\$ 69,9 bilhões em 2009, o que significa multiplicar por nove o valor de 2003 em um período de apenas seis anos. Considerando os dados acima com a exclusão do valor dos empréstimos do SBPE nos respectivos anos, tem-se uma ideia da evolução dos investimentos em moradia social, englobando o FGTS, o OGU, o FDS, o FAR e o FAT. As inversões envolvendo esses fundos saíram de R\$ 5,7 bilhões em 2003 para R\$ 36,9 bilhões em 2009, ou seja, foram multiplicadas por seis no período.

¹⁵ Como comentado anteriormente, o SBPE e o FGTS têm caráter pró-cíclico (ver **Quadro 1.2.1**).

Essa evolução deve ser interpretada levando em conta que o atendimento às famílias de menor poder aquisitivo teve prioridade na ação governamental. Considerando os recursos do FGTS, do OGU, do FDS, do FAR e do FAT, a faixa de rendimento mensal de até 3 salários mínimos, que recebeu 26% dos atendimentos em 2003, ampliou sua participação no período e foi contemplada com 72% dos atendimentos em 2009 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Gráfico 1.5.2 – Evolução dos empréstimos do SFH (R\$ milhões)



Fonte: Abecip e Caixa Econômica Federal.

O **Quadro 1.5.1** sintetiza e comenta os principais pontos das reformas da política habitacional na administração Lula.

Quadro 1.5.1 - Reformas da política habitacional no período Lula

Cronologia de medidas	Natureza institucional
2003 - A criação do Ministério das Cidades marca a articulação organizacional da política habitacional e de infraestrutura urbana.	O Ministério das Cidades constava do programa de governo petista e se insere na estratégia de articulação nacional da política pública.
2003 e 2004 - O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) , criado no governo FHC, é regulamentado pela lei nº 10.998 e pelo decreto nº 5.247.	É um exemplo de iniciativa mantida e aperfeiçoada na gestão Lula. Concede subsídios a operações de financiamento e parcelamento habitacionais de interesse social.
2004 e 2005 - A resolução 3.177 do CMN, de 2004, amplia e acelera as determinações da resolução 3.005, de 2002, de recomposição de recursos à habitação do SBPE . A resolução 3.259, de 2005, tornou desvantajosa para os bancos a retenção de recursos da poupança no Banco Central.	As resoluções representaram um forte impacto na disponibilidade de recursos, pois diminuiu o prazo de vigência do FCVS virtual, que drenava aplicações em habitação. A última resolução complementa as anteriores ao induzir o uso dos recursos da habitação.
2004 – A lei 10.931 atendeu às expectativas de segurança jurídica reclamadas pelo mercado imobiliário. O patrimônio de afetação, nessa lei, visou proteger o adquirente de imóveis em caso de insolvência ou negligência do incorporador, evitando-se a perda dos recursos pagos. A lei também possibilitou a continuidade de pagamento do valor incontroverso das obrigações decorrentes de operações imobiliárias e facilitou a recuperação de imóveis em alienação fiduciária em caso de atraso nas prestações.	A lei é apontada como o marco regulatório do mercado imobiliário, abalado por casos como o da falência da construtora Encol. O patrimônio de afetação, por exemplo, é de alta importância. Antes da lei, ao questionar judicialmente o valor das prestações, o mutuário deixava de pagar ao credor todo o valor da prestação, depositando-a integralmente em juízo, gerando um empecilho econômico grave. Com a lei, o mutuário passou a pagar o que não é objeto de questionamento.
A resolução 460 do FGTS , de dezembro de 2004, permitiu que o fundo concedesse subsídios diretos à prestação nos financiamentos a famílias com renda mensal de até R\$ 1.500, implicando direcionar o crédito para ampla parcela do grupo de baixa renda. Esse subsídio (chamado de desconto) não precisa retornar ao fundo, pois é parte dos resultados em aplicações financeiras.	Essa resolução representa uma inovação histórica, pois o subsídio do FGTS só contemplava a taxa de juros, comparativamente mais baixa em relação ao SBPE. É importante lembrar que a incorporação de subsídios diretos no financiamento era uma reivindicação dos críticos da arquitetura original do fundo.
2005 - O Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS) foram criados pela lei nº 11.124 com o objetivo de integrar todos os programas destinados à habitação social de todas as esferas de governo.	Uma reivindicação histórica da comunidade da política habitacional. Envolve, no entanto, dificuldades de implantação. No período pesquisado, conseguiu ampla adesão dos municípios, mas movimentou poucos recursos.
2008 - O Plano Nacional da Habitação (PlanHab) estabeleceu as diretrizes da política habitacional.	Documento amplo de planejamento e de integração da habitação com a política urbana.
2009 e 2010 – O Programa Minha Casa, Minha Vida (fases 1 e 2) conta com meta total de 3 milhões de moradias até 2014 e uma cobertura de subsídios que ultrapassa 90% do valor da prestação da casa própria para famílias com renda até 3 salários mínimos.	Representa o maior aporte de subsídios na trajetória da política habitacional brasileira. Em sua fase 1, embutia mais de R\$ 34 bilhões em subsídios. Este montante mais do que dobrou na fase 2, chegando R\$ 72,6 bilhões.

Fonte: Elaboração própria, com base em documentos diversos.

Na comparação com o governo FHC, destacam-se no governo Lula medidas efetivas no sentido de incentivar a produção de moradias, acompanhadas de recursos voltados para esse fim. Na administração FHC, conforme resumido no **Quadro 1.4.1**, verificaram-se medidas regulatórias e elaboração de programas que não expandiram a produção habitacional, seja pela falta de recursos, seja pela presunção de que o mercado resolveria os problemas por si só. Para Lula, em contraste, a habitação aparece como estratégia de governo, com propósito e prioridade, figurando nos programas de investimento.

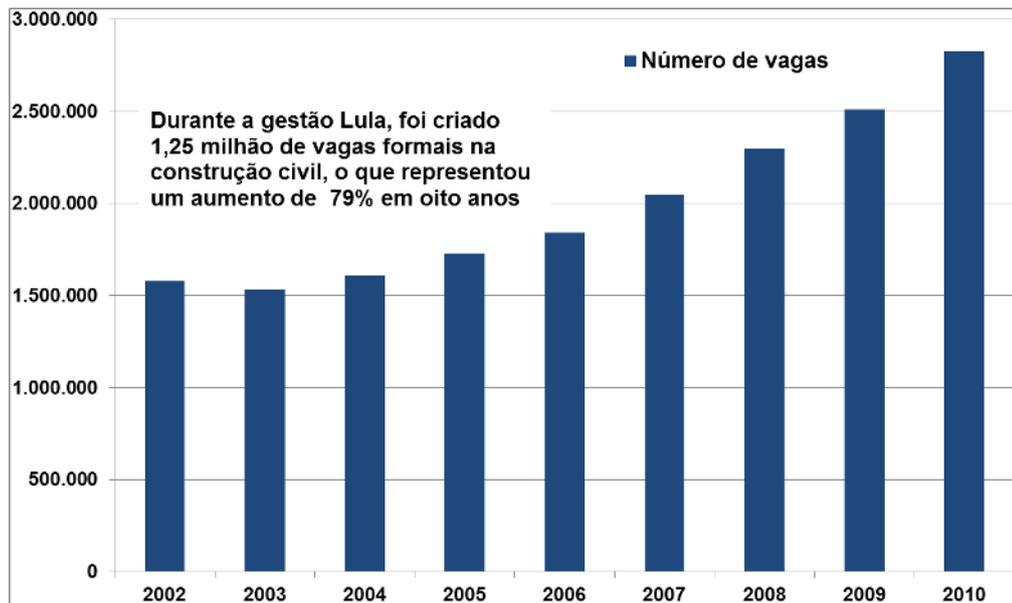
Assim, o segundo mandato de Lula se iniciou com um plano de obras de infraestrutura, o PAC, no qual a habitação é contemplada, com ênfase na urbanização de favelas. O programa previa aportes de recursos de R\$ 106,3 bilhões para o quadriênio 2007-2010 e destinou aos programas habitacionais R\$ 17 bilhões, valor que ultrapassou a marca de R\$ 23 bilhões em dezembro de 2009, considerando as contrapartidas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Nos últimos anos de governo Lula, a construção consolidara seu papel central na estratégia de crescimento. A cadeia produtiva do setor, que envolve, além da construção civil, a indústria e o comércio de materiais de construção e serviços, atingira um faturamento de R\$ 471 bilhões em 2008, sendo responsável por aproximadamente 10 milhões de postos de trabalho no país, considerando o emprego formal e o informal, e por 9,2% do PIB brasileiro, segundo a dados da Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção (2010). Considerando-se isoladamente o emprego com carteira assinada na construção civil, a quantidade de postos de trabalho saltou de 1,6 milhão em 2002 para 2,8 milhões em 2010. Além de ser um setor altamente empregador, a qualidade do emprego oferecido também melhorou, incorporando direitos trabalhistas.

Dentro do projeto de poder petista, essa marcha deveria prosseguir, e para tanto seriam adotadas medidas de incentivo setorial, seja na garantia de crédito, seja na contratação de obras. Em 2009, no contexto de combate aos efeitos da crise financeira mundial, viria à luz o PMCMV, que contempla a produção, em suas duas fases, de 3 milhões de unidades habitacionais e embute R\$ 106,6 bilhões de subsídios às famílias atendidas. A habitação passava, então, à linha de frente dos programas sociais com a estratégia de manter elevada a atividade econômica. O

Gráfico 1.5.3 mostra que a escalada de contratações na construção civil não sofreu com a crise financeira mundial de 2008-2009 e que o desempenho do setor foi fundamental no sucesso da política anticíclica.

Gráfico 1.5.3 – Emprego com carteira assinada na construção civil



Fonte: Ministério do Trabalho, Rais-Caged

Com esse receituário, em que o investimento em moradias é um dos ingredientes principais, o governo Lula conseguiu traçar uma rota de crescimento econômico com aumento do poder aquisitivo das famílias. Assim, a habitação é, ao mesmo tempo, fator e produto do crescimento. Essa endogeneidade ocorre pois os recursos aplicados em habitação são investimentos que, conseqüentemente, geram emprego e renda. As famílias, com mais renda e acesso a crédito, passam a ter condições de pleitear uma moradia própria ou uma moradia melhor, o que realimenta o ciclo. A economia em crescimento, por sua vez, é fonte de receita tributária, o que permite fôlego financeiro para políticas sociais.

Esse ciclo se estabelece em um contexto de diminuição da exclusão social, com programas sociais de grande porte e repercussão, como o Bolsa

Família.¹⁶ O crescimento econômico, aliado à universalização da educação, a novas oportunidades de emprego, ao aumento da produtividade da mão de obra e à maturação da estrutura etária e familiar, possibilitou a ascensão social de famílias com nível de renda mais baixo. Segundo cálculos de Neri (2010), foram adicionados 35,7 milhões de brasileiros na soma de estratos econômicos médios e altos entre 2003 e 2009 – praticamente a população da Argentina. Dessa forma, sugere-se uma rota de desenvolvimento, e não apenas de crescimento econômico.¹⁷

Em conclusão, os dados analisados neste capítulo demonstram que a retomada da produção habitacional em larga escala se deve a uma sucessão de reformas incrementais, entendidas como causas necessárias desse resultado. As medidas colocadas em prática no governo Lula, no entanto, são as que têm maior poder explicativo, pois estão mais diretamente ligadas ao “renascimento” da produção habitacional.

¹⁶ O processo de diminuição da pobreza não começou no governo Lula e há diversos estudos sobre isso, considerando períodos, conceitos e definições diferentes. Esse reconhecimento vem do próprio governo Lula, com o ministro Guido Mantega, por exemplo: “Quando começou o governo Fernando Henrique, o nível de pobreza era de 24% da população. Com o Plano Real, esse percentual diminuiu para 17%. Nós baixamos de 17% para 8% em 2008. Assim, foram superadas as metas do milênio, esperadas para 2015.” (revista *Conjuntura da Construção*, Ano VIII, nº 1, março de 2010, entrevista a este autor e a Fernando Garcia de Freitas.)

¹⁷ A distinção entre crescimento e desenvolvimento econômico, de acordo com ampla literatura, qualifica a produção econômica de uma sociedade. O desenvolvimento é visto como o crescimento que se reflete em avanços na qualidade de vida da população, o que implica distribuição de renda e oportunidades de ascensão social. Estudiosos do desenvolvimento, com destaque para Sen (2008), têm ressaltado a importância da evolução da renda, da educação e da qualidade de vida em geral para que índices ainda mais elevados e sustentáveis de crescimento possam ser atingidos. Nessa abordagem, o desenvolvimento humano não é apenas produto, mas requisito de um maior desenvolvimento.

CAPÍTULO 2

Como e por que ocorreram as reformas

2.1 – Os atores e suas circunstâncias

Reformas na política habitacional brasileira durante o governo Lula possibilitaram a retomada da produção habitacional em grande escala no país. Neste capítulo, essas mudanças são apreciadas à luz da literatura institucional. As reformas explicam o desempenho recente da habitação, mas o que explica essas mudanças no arranjo institucional?

Para responder a esse questionamento, a análise está centrada no papel dos atores e no processo de definição de agenda. A construção civil e a habitação constavam do programa petista proposto para a recuperação da atividade econômica. O projeto político do partido pressupõe crescimento econômico, fonte de emprego e de receita tributária para programas sociais, elementos de conexão eleitoral do partido com suas bases históricas e recentes. *Tendo como referência o papel decisivo das preferências do ocupante do governo federal no desenho e na implementação da política de habitação, o argumento central é que a lógica de poder petista determinou uma política de governo em que a habitação ocupa um lugar destacado.*

Ao colocar em prática essa estratégia, ocorre a convergência de interesses do partido e do empresariado, pois empregos e receitas tributárias crescentes pressupõem um contexto favorável aos negócios. Essa situação conferiu ao empresariado da construção civil a posição de parceiro necessário no modelo de expansão econômica. Assim, propostas favoráveis ao ambiente de negócios ocuparam posições privilegiadas nas janelas de oportunidade abertas pela definição da agenda de governo.

Com o objetivo de reativar a produção habitacional, foram introduzidas mudanças aditivas ao modelo estabelecido pelos militares, em um processo de reforma por inclusão de elementos institucionais paralelos, o que é designado nas análises institucionais como *layering*. Em outras palavras, o modelo implantado nos anos 60 e que entrou em crise nos anos 80 não foi substituído, mas aprimorado pelas reformas descritas no capítulo anterior. A estratégia de *layering*, por sua vez, é composta pela introdução de novos elementos institucionais e de renegociações na forma de aplicação da política pública.

Na identificação dos principais atores, emerge, em primeiro lugar, o grupo político à frente do governo federal. Por característica do sistema político brasileiro, o Executivo federal é o foco de ação preferencial de grupos de interesse e, no caso específico da política habitacional, cabe a ele uma série de atribuições institucionais, bem como o controle dos principais órgãos executivos da política.

A decisão por uma aliança com o empresariado em torno do objetivo de crescimento econômico, tal como formulado por Adam Przeworski (1991, [1985]) na análise dos partidos social-democratas que chegam ao poder, explica a importância do setor empresarial da habitação para o projeto de Lula. De fato, em pelo menos três momentos cruciais de definição de agenda decisória de governo – (i) na busca por alternativas de estímulo à economia no início da administração, (ii) no lançamento do plano de investimentos no segundo mandato e (iii) no combate aos efeitos da crise financeira mundial –, o governo Lula tomou decisões que não deixaram dúvida quanto à prioridade ao crescimento econômico, bem como sua opção por um modelo intensivo de ocupação de mão de obra, no qual a habitação tinha papel central.

2.2 – A análise histórico-institucional

A análise da trajetória da política habitacional brasileira recente envolve a compreensão do processo de mudança institucional e da formação de agenda. A política pública, sob essa perspectiva, não é apenas efeito da ação dos grupos organizados, mas também sua causa, pois explica a formação das coalizões de

apoio e a articulação de interesses. Os momentos de definição de agenda, por sua vez, representam janelas de oportunidade para que mudanças na política pública sejam processadas. Esta seção se apoia na literatura institucionalista, mais especificamente o chamado institucionalismo histórico.¹⁸ Mobilizar essa corrente de análise significa adotar alguns pressupostos de funcionamento do mundo político, entre eles:

a) As instituições são estabelecidas em uma sociedade com determinadas relações de poder e elas devem, para subsistir, refletir essa distribuição de poder (PRZEWORSKI, 2004). As instituições fornecem o contexto de atuação dos atores e moldam preferências, ou seja, o mundo institucional prévio circunscreve as possibilidades de escolha e de criação de novas instituições. Por sua vez, as instituições refletem relações de poder assimétricas, que favorecem determinados atores em detrimento de outros (HALL; TAYLOR, 2003 [1996]; IMMERGUT, 2006 [1998]; MAHONEY; THELEN, 2011);

b) Os atores condicionam suas ações tanto em uma perspectiva “calculadora” – empregada pelo *institucionalismo da escolha racional*, que considera primordialmente escolhas estratégicas – como em uma “culturalista” – empregada pelo *institucionalismo sociológico*, que enfatiza a dimensão cognitiva e os padrões culturais (HALL; TAYLOR, 2003 [1996]). Nesse sentido, o institucionalismo histórico é uma perspectiva que admite que essas duas dimensões podem influenciar as escolhas dos atores;

c) As preferências dos atores são vistas como resultados políticos a serem analisados, e não como um elemento definido de antemão. Visa-se, assim, identificar os motivos que levam atores a escolher uma definição particular de seus interesses (IMMERGUT, 2006, [1998]).

d) Rejeita-se a possibilidade de agregação de interesses. As preferências são complexas e agregá-las é a metáfora de um processo bem

¹⁸ A propósito da caracterização da literatura institucionalista, ou neo-institucionalista, dois textos são básicos: de Hall e Taylor (2003 [1996]) e Immergut (2006, [1998]).

mais complexo. A composição de interesses não soma, mas remodela, por meio de discussões e negociações. “Os mecanismos de decisões coletivas não medem o somatório de preferências individuais. Em lugar disso, permitem-nos tomar decisões, até mesmo onde não há consenso evidente” (IMMERGUT, 2006, [1998], pág. 158).

e) A representação de interesses é moldada por atores coletivos e instituições. As ações do governo podem encorajar ou desencorajar a mobilização de interesses. A estrutura das oportunidades políticas moldará as estratégias dos interesses organizados e suas crenças em relação à eficácia de diferentes tipos de ação política (IMMERGUT, 2006, [1998]).

f) As políticas públicas não são apenas resultado de dada interação de atores. Uma vez colocadas em prática, elas se transformam em causas, ao criar novos contextos de discussão política e dar base para novas coalizões (PIERSON, 1993; HACKER; PIERSON, 2002).

g) O processo político, apreciado com base nesses pressupostos, pode ser mais bem entendido se estudado ao longo do tempo. Como visto, é necessário considerar as condições de ruptura e de continuidade condicionadas pelas instituições. Adicionalmente, há fatores que mudam gradualmente ao longo do tempo e que, em dado momento, podem atingir um limiar em que implicam grandes consequências (PIERSON, 1993, 2003 e 2004).

O institucionalismo histórico, assim descrito, pode ser visto como um conjunto de ensinamentos da teoria social e da ciência política. De fato, trata-se de uma corrente analítica e não de uma escola de pensamento: caracteriza-se por explicações de médio alcance, em contraste com teorias de grande generalidade e abstração, como a economia neoclássica e o marxismo. As chamadas teorias de médio alcance, por sua vez, mobilizam “mecanismos e processos, indicando elementos singulares como causas e recorrendo a analogias explicativas parciais e localizadas” (MARQUES, 2007).

Esta dissertação, ao recorrer ao conceito de trajetória e ao assumi-la como um produto de interações e preferências criadas ao longo do tempo, é influenciada pelos pressupostos do institucionalismo histórico, admitindo tanto a perspectiva *calculadora* como a *culturalista* dos atores. Procura-se, portanto, o entendimento da política pública tendo como referência os atores e seus contextos institucionais, sendo estes produtos de um processo histórico.

2.3 – Operacionalização da análise: a mudança institucional

A análise das reformas da habitação remete ao “quão pouco e quão muito” que as instituições mudaram ao longo do tempo, na expressão de Kathleen Thelen (2003, pág. 211). Esse texto é um esclarecedor ponto de partida para a abordagem do tema.¹⁹ Primeiramente, a autora distingue as explicações de *causa constante*, adotadas em (i) teorias funcionalistas/utilitárias, de (ii) consideração de distribuição de poder ou de (iii) caráter sociológico-cultural. Esses enfoques causais de ênfase a fatores constantes contrastam, por sua vez, com explicações de (iv) dependência da trajetória (*path-dependence*). As abordagens acima têm as seguintes características:

(i) A perspectiva *funcionalista/utilitária*, empregada por alguns teóricos da escolha social, enfatiza as instituições políticas em termos da função que elas exercem, em especial a resolução de problemas de ação coletiva e de cooperação. Assim, as instituições mudam em resposta à alteração de propostas básicas na organização política, visando ao alcance de novos fins.

(ii) O enfoque da *distribuição de poder*, empregado pela escolha racional e também por teóricos marxistas, propõe que a mudança ocorre no

¹⁹ É necessário frisar que o debate da mudança institucional é bastante extenso e comporta diversas abordagens, bem como dialoga com questões referentes aos horizontes temporais de análise e às cadeias de explicações causais. Com relação a esses dois pontos, ver, por exemplo, Mahoney (2000), Pierson (2003, 2004) e Mahoney, Kimball e Koivu (2009).

conflito político e na barganha estratégica. Portanto, as mudanças são produto de alterações de objetivo de atores poderosos ou de equilíbrio de poder.

(iii) A interpretação *sociológica-cultural*, do institucionalismo sociológico, enfatiza o papel dos entendimentos compartilhados a respeito de eficiência, moral ou “modernidade”. A mudança, assim, refletiria alteração nesses roteiros (*scripts*) de entendimento do que é eficiente, legítimo e desejável.

(iv) Por fim, as chamadas explicações de *path-dependence* não supõem uma causa constante e não há, em princípio, rejeição das três perspectivas anteriores. Assume-se, por exemplo, que as forças responsáveis pela criação de uma instituição não são necessariamente as mesmas que explicam sua trajetória. Deste modo, há elementos de especificidade e contingência nessa análise.

Qualquer que seja a definição, o conceito de *path dependence* possui a característica originária de ser apto a explicar processos cumulativos de retornos crescentes (*increasing returns*). A ideia de dependência da trajetória é derivada de estudos de tecnologia (ARTHUR, 1990), e o exemplo típico vem do teclado padrão de máquinas de escrever e computadores, conhecido como Qwerty. Ele foi adotado no surgimento da tecnologia de escrita com máquina e teve adesão universal. Embora existam outras disposições mais eficientes que a Qwerty, substituí-la representaria altos custos que ninguém estaria disposto a arcar. Assim, uma dependência da trajetória se estabelece quando dado padrão que se torna preponderante ao longo do tempo. Fugir da rota, nesses casos, implica romper com efeitos de aprendizado e coordenação, o que torna difícil o regresso em razão dos altos custos envolvidos. Há vários exemplos no campo das ciências sociais, como a instituição de políticas amplas de *welfare*, que dificilmente podem ser revertidas uma vez instaladas, ou regimes de previdência que, amplamente adotados, tornam difícil a mudança de modelo.

A lógica da dependência da trajetória funciona bem para explicar a permanência das instituições, mas nem todas as transformações – na realidade,

poucas delas – seriam explicáveis por *path dependence*. A esmagadora maioria dos trabalhos de abordagem institucionalista explica as mudanças pela ação de fatores exógenos e a emergência de circunstâncias críticas, pois não estão orientados a analisar os mecanismos sutis e graduais de transformação (MAHONEY; THELEN, 2010). No campo das políticas públicas, essa orientação analítica redundou no foco em forças que promovem a continuidade das políticas, em detrimento das mudanças empreendidas na interação dos atores (WEIR, 2006).

No início dos anos 90, ocorreram importantes contribuições a esse debate, como o conceito de *bounded change* (mudança limitada, ou seja, na qual a situação institucional vigente não impede a mudança de rota, mas a canaliza). De forma geral, para caracterizar essa abordagem – proposta, entre outros, por North (1990) e Weir (1992) –, é necessário levar em consideração mecanismos de mudança das instituições associados a outras análises que possibilitem compreender de que maneira o processo ocorre.

Thelen (2003) sugere uma distinção analítica e empírica de mecanismos de reprodução e de lógica de mudança, o que implica investigar sob quais aspectos e condições as instituições mudam incrementalmente. A permanência das instituições, argumenta a autora, não é explicada somente por respostas positivas (*positive feedbacks*), mas também por um processo de transformação institucional que acomoda atores poderosos e transforma as instituições no sentido de atender novos imperativos, tanto econômicos como políticos. O caráter endógeno da mudança não pode se resumir a uma narrativa monótona e vazia de *positive feedbacks*.²⁰ Para entender o processo, é necessário considerar a ação dos atores e sua organização, bem como suas respostas ao contexto socioeconômico corrente (WEIR, 2006).

Seguindo essa linha investigativa, Thelen propõe duas formas de mudança institucional: *layering* (literalmente “adição de camada”) e *conversion* (conversão, adaptação das instituições existentes para novos fins). Hacker (2004) introduz dois outros processos aos apontados anteriormente: *drift* (ou desvio,

²⁰ Nas palavras de Thelen (2003, pág. 224): “However, if one told this purely as a tale of positive feedback, one would miss much of what is in fact interesting and important about the way which these institutions were transformed through politics, and specifically through the incorporation of groups whose role in the system were unanticipated at the time of their creation.”

quando uma instituição se altera em razão de mudança de circunstâncias) e *revision* (o que envolve troca ou mesmo eliminação da instituição).

Uma versão mais recente dessa linha de pesquisa, capitaneada por Mahoney e Thelen (2010), tenta sistematizar esses mecanismos de mudança em um quadro amplo de análise. Os autores procuram estabelecer um panorama analítico geral, mas que, por sua própria pretensão, induz o leque interpretativo a um conjunto de quatro mecanismos de mudança (*layering*, *conversion*, *displacement* e *drift*) associado a quatro caracterizações de agentes (*subversives*, *opportunists*, *insurrectionaries* e *parasitic symbionts*,²¹ respectivamente). Formulações anteriores a esses processos de mudança não tinham a pretensão de associá-los a tipos de atores, o que parece possuir uma grande virtude: deixa aberto o campo de análise dos processos e seus promotores, propiciando um diálogo mais claro com referências teóricas e evidências empíricas capazes de ajudar na compreensão da dinâmica dos atores.

O mecanismo de *layering* envolve a renegociação parcial de elementos de um arranjo institucional, com manutenção de outros, segundo Schickler (2001, *apud* THELEN 2003)²². Dessa forma, as inovações se adaptam à lógica institucional prévia. As inovações sobrepostas representam uma alteração de rota sem ruptura institucional – Thelen (2003) cita como exemplo a criação de instituições capitalistas em países do Leste Europeu sem que tenham sido substituídas as instituições do comunismo.

A partir da apreciação das alterações institucionais descritas no capítulo anterior, as reformas da política habitacional se caracterizaram por uma estratégia de *layering*. Na trajetória da política pública, verificaram-se renegociações e a agregação de elementos institucionais sem modificação radical da estrutura básica de financiamento implantada pelo BNH. A discussão da estratégia de *layering* será aprofundada no próximo capítulo, dedicado às reformas no governo Lula.

²¹ Subversivos, oportunistas, insurgentes e simbióticos parasitas – adjetivos, de qualquer modo, pouco corteses com os agentes envolvidos.

²² SCHICKLER, E. **Disjointed Pluralism**: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

2.4 – Atores e a caixa-preta do processo decisório

Na literatura institucional, a interação dos atores constrangidos por instituições são o elemento central da mudança. Para entender esses processos, é necessário, portanto, abrir a caixa-preta da ação coletiva e identificar como se estabelecem as articulações dos principais atores e suas coalizões.²³ De fato, ignorar isso significaria esvaziar a análise ou discorrer sobre instituições desprovidas de agentes. Parte-se do pressuposto de que há atores relevantes que influenciam a dinâmica da política pública, seja nas negociações dentro dos limites institucionais estabelecidos, seja na remodelagem do quadro institucional. Este, por sua vez, não é apenas efeito da ação dos grupos de interesse, mas também condicionante, pois fornece parâmetros aos atores, que promovem ou inviabilizam a ação coletiva.

Este trabalho argumenta que a relação do Executivo federal com o setor empresarial foi elemento decisivo na concertação da política de habitação. A literatura sobre a relação do governo com grupos de interesse empresariais no Brasil é vasta e comporta abordagens que não estão em foco neste trabalho,²⁴ mas de qualquer forma cabem algumas considerações referentes à elaboração da política pública.

No campo específico da relação governo-empresariado na política habitacional, Azevedo e Andrade (1982) frisaram que o desenvolvimento habitacional brasileiro envolve “um complexo quadro de relações entre o Estado e o

²³ Nas palavras de Margaret Weir (2006, pág.175): “[...] established interest definitions and ties are subject to renegotiation. Such renegotiations are especially likely in political environments that challenge existing policies either directly or indirectly. When the actors are themselves organizations, it is crucial to open the black box of organizational structure and decision making to understand how groups define their interests and identify potential allies.”

²⁴ A tese de debilidade do empresariado nacional, por exemplo, teve bastante repercussão no passado e tem sido também defendida em produção recente. Essa debilidade estaria relacionada à incapacidade de conseguir consenso em torno de temas comuns. Mancuso (2007) trata detalhadamente da questão em sua crítica a essa literatura. Dentro da abordagem das variedades de capitalismo, proposta por Hall e Soskice (2001), estudiosos do caso brasileiro apontam um movimento em direção a uma economia de mercado coordenada, com crescente cooperação de atores privados e governo – a propósito dessa corrente, ver Diniz (2009), Doctor (2009), Schneider (2009) e Boschi (2010). Esta dissertação não trilha por tipologias de Estado, mas tem como referência a importância da capacitação estatal, fator para a emergência e efetividade de políticas públicas, como demonstram diversos estudos – além daqueles de variedades de capitalismo, os de Evans (1993) e Sikkink (1993), por exemplo.

setor privado” (pág. 65). Na tentativa de entender essas relações, Melo (1988) adota uma metodologia centrada no papel dos atores:

O pressuposto básico da análise é que a ação estatal deve ser entendida como um processo complexo e fragmentado onde projetos políticos e estratégias de classe assumem uma expressão organizacional no aparato burocrático do Estado. Tal complexidade tem sido ignorada em grande parte das análises que assumem equivocadamente uma identidade não problematizada entre interesses de classe e ação estatal. Essa tem sido a perspectiva dos estudos recobertos pela temática da ‘intervenção’ ou ‘natureza’ do Estado. (MELO, 1988, pág. 75)

Melo (1988) analisa as articulações para a montagem do BNH e como seria posteriormente formado um “anel burocrático” no Ministério do Planejamento que congregaria os interesses dos setores empresariais ligados à construção. Em um enfoque de análise próximo ao de Melo, este trabalho demonstra a conjunção de interesses do Executivo federal com o setor da construção que deu origem às reformas incrementais no governo Lula.

Cabe também uma observação sobre a referência aos “anéis burocráticos”, conceito criado por Fernando Henrique Cardoso (CARDOSO, 1970, 1975) na análise da relação entre governo e setor privado nos governos militares. Como aponta Marques (2006), os “círculos de interessados” em determinadas políticas “mobilizariam de forma intencional e relativamente transitória vínculos com parcelas das burocracias estatais de forma a obter determinados resultados em seu proveito”. Com uso da metodologia de análise de redes, Marques identifica nessas relações uma perspectiva para além dos fins imediatos:

O tecido do Estado é produzido e transformado pelas redes entre pessoas e organizações que estruturam internamente as organizações estatais e as inserem em seus ambientes mais amplos. (...) esses padrões de relação induzem visões de mundo (e da política), influenciam a formação de preferências, constroem escolhas, estratégias e alianças e alteram resultados políticos. (MARQUES, 2006, pág. 22).

Os próximos capítulos mostram que a sinalização coerente e continuada de políticas pelo governo federal molda preferências, estabelece confiança para a assunção de compromissos e condiciona escolhas e alianças, em um processo que transcende a mera realização de fins imediatos. Essa constatação vai ao encontro das conclusões de Marques (2006).²⁵

Tendo em vista essas questões e o foco de análise nos atores responsáveis pelas reformas, propõe-se identificar, no âmbito da política habitacional brasileira, a (i) autoridade decisória e compreender (ii) as formas de acesso a ela (iii) e a efetividade desse acesso. O item (i) é constante, pois decorre do quadro institucional. Os itens (ii) e (iii) são resultado das preferências dos atores políticos e de suas circunstâncias.

A principal (i) *autoridade decisória* em política habitacional no Brasil é o governo federal. Em termos institucionais, o Executivo federal disciplina e controla os principais fundos da habitação (com destaque para o SBPE e o FGTS), traça as diretrizes nacionais da política habitacional, define subsídios do Orçamento Geral da União (OGU) para a moradia e, além disso, é responsável pelo principal agente promotor da habitação, a Caixa Econômica Federal. Portanto, é o principal ator no planejamento e implantação da política pública, uma vez que os Estados e os municípios estão subordinados a ele em termos de oferta de recursos.

De acordo com a Constituição (artigo 21, inciso XX), cabe à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, bem como (artigo 23, inciso IX) promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, em parceria com Estados e municípios. Poucos Estados possuem recursos suficientes para a política habitacional independente – São Paulo é sempre a exceção apontada, pois destina parte da arrecadação do ICMS, referente a um ponto percentual da alíquota, para a provisão de moradias. Os municípios, por sua vez, são responsáveis legalmente pelo disciplinamento do uso do solo e pelas

²⁵ Adicionalmente, a formulação a respeito dos “anéis burocráticos” é datada, ou seja, refere-se a um tipo de relacionamento ocorrido no período militar. A pesquisa sobre o relacionamento governo-empresariado na democracia, por sua vez, é ainda um campo com muitas interrogações e, comparativamente a outras linhas de pesquisa na ciência política brasileira, pouco explorado.

políticas urbanas e de moradia, mas em regra não têm recursos para a execução de uma política habitacional autônoma.²⁶

Dado esse protagonismo e as características institucionais brasileiras, o Executivo federal é também o (ii) *locus* privilegiado da defesa de interesses e de concertação da política habitacional. O governo Lula ampliou os canais de acesso ao Executivo federal, com a instituição de conselhos e grupos. Cabe notar que esse poder determina normas e regulamentos que não necessitam de aprovação do Congresso, e no que se refere à produção legislativa, Figueiredo e Limongi (2001) demonstraram que o Poder Executivo desempenha um papel decisivo. Na prática, o presidencialismo de coalizão brasileiro funciona como uma democracia parlamentarista em termos de governabilidade e de produção legislativa (LIMONGI, 2006). Dessa forma, o Executivo é alvo prioritário dos grupos de interesse, conforme demonstrou Mancuso (2007) para o caso da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Essa conclusão, como será visto com detalhes nos capítulos seguintes, pode ser estendida às entidades da construção civil.

No que concerne à (iii) *efetividade de acesso à autoridade*, a comparação das administrações FHC e Lula indica elementos contrastantes. De maneira geral, a pesquisa, descrita em detalhe no **Capítulo 4**, revela uma insatisfação com relação à postura do governo FHC no tocante às demandas setoriais – o “diálogo” existia, mas dificilmente se traduzia em políticas concertadas do governo com o setor privado. O governo Lula, em contraste, mostrou-se receptivo às proposições do empresariado, ativo em medidas a favor da atividade econômica e da redução de incertezas, atitude esta motivada por seu projeto político.

A gestão Lula “retoma – porém, modificando – a antiga tradição de articulação entre os setores privado e público, entre setores da sociedade civil e o

²⁶ Em contrapartida, o poder legal do Executivo federal sobre o desenvolvimento urbano, em especial sobre o controle do uso e ocupação do solo, é pequeno. O Estatuto da Cidade define a política urbana como competência municipal, conferindo à municipalidade os instrumentos legais de execução. Portanto, o poder do governo federal, embora central no planejamento e no controle de recursos, depende do poder municipal na política urbana, o que ressalta a necessidade de políticas de indução, como será visto no **Capítulo 4**. Na realidade, a falta de capacitação técnica e burocrática é fator impeditivo para aplicação de recursos, pois estes dependem de projetos viáveis. A questão transita, no entanto, em via dupla. “Como grande investidor em obras urbanas, o Executivo federal tem a chance de impor alguma regulação, como são os casos da exigência de planos municipais – urbanísticos, de saneamento, de habitação, de transporte – e também preconizam algumas leis federais ou alguns programas de investimento. Mas, nunca é demais repetir, não é por falta de planos e leis que as cidades no Brasil estão como estão.” (MARICATO, 2011, pág. 44).

Estado, dentro de instâncias específicas do aparato estatal” (DINIZ, 2009). Os diversos canais de diálogo – como o CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), o CNDI (Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial), o Grupo de Acompanhamento da Crise e o Grupo de Acompanhamento da Competitividade – são exemplos disso. A criação desses grupos formaliza um canal direto entre governo e empresários que dispensa a intermediação do Congresso.

Além das arenas mais formalizadas, os representantes de setores empresariais encontram canais abertos de discussão nos ministérios e no próprio Palácio do Planalto, num processo de reconhecimento de interlocutores efetivos e de parceiros do modelo de crescimento econômico, na busca por soluções para problemas setoriais, como de manutenção e expansão do emprego, de qualificação tecnológica e de mão de obra, de tributação etc.

Em uma apreciação mais geral, políticos e burocratas enfrentam custos informacionais que podem ser diminuídos pela ação dos grupos de interesse (RICCI, 2006). Isso se dá, por exemplo, quando uma entidade privada municia o governo com dados que embasam a tomada de decisões. Esse argumento, cuja origem remonta a Downs (1999, [1957]), é frequentemente negligenciado.²⁷

Sobre essa questão, vale a transcrição de um trecho mais longo de entrevista do ministro da Fazenda, Guido Mantega, sobre a orientação presidencial para a negociação com os setores econômicos:

A origem está na própria história do presidente Lula. Uma história de negociação, de diálogo, de soluções. Ele trouxe essa experiência para o

²⁷ Um formulador da política habitacional do Reino Unido analisou essa questão de maneira ilustrativa. As decisões sobre a política podem ser tomadas de duas maneiras: a) os burocratas escutam os grupos organizados e os agentes de mercado para formular a política – nesse caso, os representados não são o povo, mas grupos organizados; b) a política é formulada por um grupo fechado de técnicos. Em ambos os casos, a escolha pode ser produto de pura ideologia ou de visão limitada da questão. A saída para esse dilema seria uma articulação coordenada das informações do grupo técnico governamental com os setores de mercado e os grupos organizados, de forma a dar embasamento informacional à política (Maclennan, 1982, *apud* O’Sullivan e Gibb, 2006). Essa questão foi discutida em entrevistas a esta pesquisa, na comparação entre os governos FHC e Lula. Segundo Sergio Watanabe, presidente do Sindicato da Indústria Construção de São Paulo (Sinduscon-SP), “O PT passou a ouvir e adotar ideias que considerava boas, diferentemente do tucanato”. Para José Carlos Martins, vice-presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), “No governo FHC, os dirigentes se encastelavam e isso não cabe no mundo de hoje. O governo Lula trouxe a característica sindical, a mesa de negociação”.

governo. Aprendi muito. Eu me lembro que havia medidas que eu ia tomar unilateralmente. O presidente questionava: “Mas você não conversou com os sindicatos? Você não se reuniu com o setor?”. Aí eu ia lá me reunir com o setor e saía uma coisa melhor, porque você constrói a solução e envolve os interessados. Quando você toma uma medida unilateral, ela pode até ser boa e não dar certo porque não tem legitimidade, porque não tem convencimento. Mas se você discute a medida e deixa cada um dar a sua contribuição, ela ganha força. Em 2009, por sugestão do presidente, nós criamos o Grupo de Acompanhamento da Crise. Ele disse: “Olha, Guido, tem que reunir aí todo o setor empresarial, acompanhar os problemas da crise e tentar resolver.” O grupo se reunia uma vez por mês e estavam representados todos os setores da economia, todas as entidades. Esse grupo passou a fazer o balanço dos problemas e das soluções. Isso deu super certo. Eu passei a ter uma visão mais clara do que estava acontecendo, pois muitas vezes as estatísticas demoram. Nós achamos soluções conjuntamente e as colocamos em prática com rapidez. (Entrevista do ministro Guido Mantega a este autor e a Fernando Garcia de Freitas na revista *Conjuntura da Construção*, Ano VIII, Nº1, março de 2010.)

Em resumo, os ocupantes de cargos no governo contam com recursos para moldar e estimular a ação dos grupos organizados. Estes, por sua vez, podem ser consultados na formulação das políticas públicas. Quando isso corre, abrem-se oportunidades para os empresários na formulação de tais políticas. Preferências são formadas, estratégias e objetivos são redesenhados. No governo Lula, a decisão por estimular a atividade econômica se materializou em políticas que impactaram positivamente a cadeia produtiva da construção civil. Abrir a caixa-preta consiste, portanto, em entender como os grupos se articularam no arranjo institucional existente, de tal sorte que dessa interação resultaram renegociações e inovações institucionais da política habitacional. No governo Lula, esse processo de reforma adotou uma estratégia de *layering*.

2.5 – Agendas e o mecanismo social-democrata

A pesquisa empreendida nesta dissertação revela a importância da definição de agenda na promoção das renegociações e inovações estudadas. Trata-se de uma linha de investigação tradicional na ciência política, empregada aqui em diálogo e em complementação às proposições da literatura institucionalista-histórica.²⁸ Como visto, as reformas são condicionadas pelas preferências do grupo político no poder. Essas preferências, contudo, dependem das circunstâncias – de condicionantes políticos e econômicos, por exemplo – e das alternativas disponíveis. Os processos de definição de agenda são, por sua vez, momentos privilegiados para as reformas.

Kingdon (1995, [1984]) enuncia o processo de definição de agenda como uma conjunção de fatores que configura uma janela de oportunidade para mudança da política pública. Nesse momento, os empresários da política – ou seja, indivíduos que investem em determinada ideia à espera de retorno futuro com sua adoção – encontram oportunidade de colocar suas propostas para apreciação das instâncias decisórias.²⁹ No caso da política habitacional do governo Lula, ocorreram oportunidades de agenda decisória que favoreceram a expansão da produção habitacional, com adoção de propostas defendidas pelo setor privado da construção e pelos movimentos da habitação, como será visto nos próximos capítulos.

O modelo de Kingdon é uma versão adaptada do modelo *garbage can* (lata de lixo), de Cohen, March e Olsen (1972).³⁰ É uma concepção que se propõe a explicar o funcionamento de organizações vistas como “anarquias organizadas”, como as universidades. Essas organizações se caracterizam por preferências problemáticas (atores não definem objetivos), tecnologia pouco clara (os atores não

²⁸ Análise desse tipo foi empreendida por Béland e Hacker (2004) e discutida em um contexto mais teórico por Béland (2005). Nessas abordagens, o processo de formulação de alternativas e revisão de paradigmas é ressaltado, o que propicia o diálogo com a abordagem de formação de agendas.

²⁹ Cabe um detalhamento sobre o conceito de agenda. Na formulação de Kingdon (1995, [1984]), há uma agenda governamental, mais geral, que é um conjunto de temas que merecem a atenção do governo e dos formuladores de políticas públicas em um determinado período. Trata-se de um conjunto amplo de questões e apenas algumas delas ascendem à chamada agenda decisória, onde as escolhas de política pública realizadas.

³⁰ Kingdon define o nome do modelo de “obra-prima de linguagem indelicada” (“a masterpiece of indelicate language”, pág. 84).

entendem bem como a organização funciona) e participação fluida (os membros têm presença errática nos processos de decisão). No modelo, problemas e soluções não ocorrem aos pares, há na realidade uma coleção de soluções em busca de problemas para os quais elas possam ser resposta. Essa concepção de anarquia organizada se ajusta, segundo Kingdon, ao governo federal norte-americano – por motivos lógicos, considerar o modelo implica ter essa percepção com relação à organização à qual se pretende aplicá-lo.

Um modelo dessa natureza pressupõe contingência e processos independentes. A agenda se define com a conjunção de três fluxos independentes (*problem, policy e politics*), ou seja, com a percepção do problema como relevante, com alternativas de solução disponíveis e com oportunidade política de decisão. Em princípio, a proposição parece contra-intuitiva, pois há uma tendência a imaginar organizações como entidades planejadas e com processos definidos, e não como anarquias organizadas. Porém, em entrevistas para esta pesquisa, membros da comunidade da política habitacional brasileira confirmaram a “confluência de fatores” como explicação para a escolha de determinada alternativa, semelhante à explicação do modelo de Kingdon.³¹

O trabalho do empresário da política consiste na difusão e “amaciamento” (*soften up*) das ideias junto às comunidades de políticas, à espera de oportunidade de materializá-las. Faz parte das virtudes do bom empresário da política (*policy entrepreneur*) estar atento às circunstâncias de abertura de janelas de oportunidade, como o início de um novo governo, a mudança de um ministro ou de chefias de órgão públicos, por exemplo. Portanto, o trabalho de tornar a ideia propícia a resolver um problema (no modelo da lata de lixo, como visto, alternativas e problemas não andam aos pares) deve considerar atentamente as *policy windows*.

O governo FHC, como discutido no **Capítulo 1**, pautou-se pela prioridade à estabilização da economia e à revisão do papel do Estado, promovendo importantes mudanças institucionais, tanto de regulação macroeconômica como de estabelecimento de programas sociais, sem que isso se refletisse em uma trajetória de retomada do crescimento econômico. O governo peessedebista foi guiado pela

³¹ Exemplo disso é avaliação de Sergio Watanabe, presidente do Sinduscon-SP, sobre a emergência do PMCMV: “Foi uma conjunção de fatores. Coisa rara, que acontece uma vez na vida e outra na morte.”

agenda da estabilização, projeto este que encontrou seu esgotamento nas eleições de 2002, nas quais o partido não conseguiu eleger seu candidato a presidente.

O PT, por sua vez, para ganhar eleições e estabelecer um projeto coerente de poder, seguiu o roteiro histórico da social-democracia, tal como formulado por Adam Przeworski (1991, [1985]). O partido havia se consolidado como força eleitoral desde os anos 80, mas sempre como segunda força nos pleitos presidenciais. Assim foi contra Collor, em 1989, assim foi contra FHC, em 1994 e 1998. Para a eleição de 2002, Lula tinha clara a necessidade de estabelecer alianças mais amplas, mesmo que isso envolvesse coligações com partidos de direita. O dilema era ganhar ou não ganhar, o que implicava um programa que não fosse hostil ao capital (SINGER, 2010; SAMUELS, 2004). Assim, no roteiro de Przeworski, resolveu-se o “dilema eleitoral”, no qual o partido de base operária ascende ao poder com alianças com partidos de bases distintas às suas. Uma vez no poder, seguindo o mesmo roteiro, o partido procura atender os interesses de suas bases com uma política de crescimento econômico, de resto um anseio da sociedade brasileira represado desde as crises dos anos 80.³²

No modelo clássico europeu, os partidos sociais-democratas, na ocasião da chegada ao poder por volta dos anos 30, eram representantes da classe operária, com setores técnicos e intelectuais e sem desafios importantes à esquerda (PASQUINO, 1991), situação semelhante à do PT em 2002. Uma vez no poder – assim como ocorreu no caso europeu –, cumpre gerar empregos, renda e receita tributária, elementos essenciais para uma base eleitoral formada em sua origem por trabalhadores e acrescida, ao longo de seus mandatos, de amplos segmentos favorecidos por programas sociais (SINGER, 2009). Passa a ser necessária, então, a aliança com o capital. O governo se coloca como garantidor do capitalismo em seu

³² Uma fonte para captar elementos desse projeto é o filme “Entreatos”, do cineasta João Moreira Salles, que documenta os bastidores do candidato petista na eleição presidencial de 2002. Pode-se ouvir do próprio Lula e ver na prática a estratégia para ganhar a eleição, elaborada à parte das preferências radicais do partido. Uma vez que chegasse ao poder, Lula definiria o papel desses radicais como de “consciência crítica” do partido, subordinada ao projeto realista de governo – este, gestado no Instituto Cidadania e não nas instâncias partidárias, como relatam Samuels (2004) e Maricato (2011).

processo de acumulação e o keynesianismo se transforma na economia política da social-democracia (PRZEWORSKI, 1991 [1985])³³.

Não é o objetivo aqui discutir a natureza do PT e suas transformações, mas, sim, enfatizar as motivações do governo Lula para a política socioeconômica, para a articulação de interesses e para a concertação de políticas públicas – caracterização que não se pauta por tipo ideal de partido, mas por comportamento observado. A dinâmica no governo Lula é similar à caracterização histórica da social-democracia em razão de ter seguido um roteiro regido pela lógica social-democrata, na qual (i), o partido de origem operária precisa fazer coligações para ascender ao poder e, uma vez no poder, (ii) tem que colocar em prática uma política econômica de crescimento e de *welfare*, elementos fundamentais para sua base eleitoral (PRZEWORSKI, 1991 [1985]).

Conforme exposto por Lindblom (1959), atores com diferentes interesses podem concordar com determinado objetivo de política pública por razões diversas. O programa de governo de Lula contemplava a habitação e esta se inseria em sua lógica de manutenção de poder. O empresariado da construção civil, por sua vez, queria condições favoráveis aos negócios. Em outras palavras, o partido de esquerda estava de olho em votos; o empresariado, em lucros.

A proposta petista para a habitação, o chamado Projeto Moradia (INSTITUTO CIDADANIA, 2000), enfatizava que o mercado deveria ampliar o atendimento às famílias que pudessem contratar empréstimos, cabendo ao governo a provisão de moradia social, utilizando para isso subsídios. No governo Lula, os empresários da construção civil tiveram posição privilegiada em pelo menos três momentos de definição de agenda:

- i) Na busca da retomada do crescimento econômico pelo governo no início do primeiro mandato, em que demandas do setor privado por segurança jurídica para o mercado imobiliário e por

³³ Mas não só da social-democracia, frise-se. Basta lembrar o New Deal de Roosevelt, que não era absolutamente um social-democrata.

aplicação de recursos dos *fundings* de habitação foram contempladas (2003-2004);

ii) No lançamento do programa amplo de infraestrutura no início do segundo mandato – o PAC –, que envolvia projetos de moradia social (2007);

iii) No bojo das políticas anticíclicas, em resposta à crise econômica mundial, em que foi lançado o PMCMV (2008-2009).

A política habitacional aparece como solução nas janelas de oportunidade elencadas acima. Nelas, os empresários da construção estavam em posição privilegiada para defender seus interesses e propostas. Tomando como referência os fluxos independentes do modelo de Kingdon (*problem, policy e politics*), a habitação está presente:

No momento (i), como fator de estímulo à atividade econômica e para dar impulso à produção de moradias, que se encontrava em baixa desde os anos 80. A janela de oportunidade é o início de uma nova administração presidencial cujo projeto de poder dependia do crescimento da economia.³⁴

Em (ii), o problema é a recuperação do investimento e da infraestrutura nacional, como forma de capacitar a economia para um ritmo mais forte de crescimento. A oportunidade política é o novo mandato de Lula – a habitação é parte da solução, com projetos de urbanização de favelas.

Por fim, em (iii), o problema a ser resolvido é a manutenção da renda e do emprego no contexto de crise financeira mundial. A habitação surge como solução, recebendo investimentos públicos maciços em um programa social. A oportunidade, no caso, foi aberta pela crise internacional associada à proximidade das eleições de 2010.

³⁴ De fato, essa é uma dimensão importante nos grandes programas de habitação. Arretche (1990) mostrou que essa era a ênfase nas grandes iniciativas na Suécia e nos Estados Unidos, de caráter keynesiano, e também no Brasil do “milagre” econômico.

Nos momentos destacados acima, ocorreu a confluência de interesses do governo petista com os da cadeia produtiva da construção – a expansão da produção habitacional surge como solução nas três situações. A decisão favorável pelo investimento em moradias exigiu medidas institucionais que modificaram, em uma estratégia de *layering*, o modelo de política habitacional herdado de FHC e dos militares.

CAPÍTULO 3

A dupla frente de reformas no governo Lula

3.1 – Estratégia, trajetória e atores

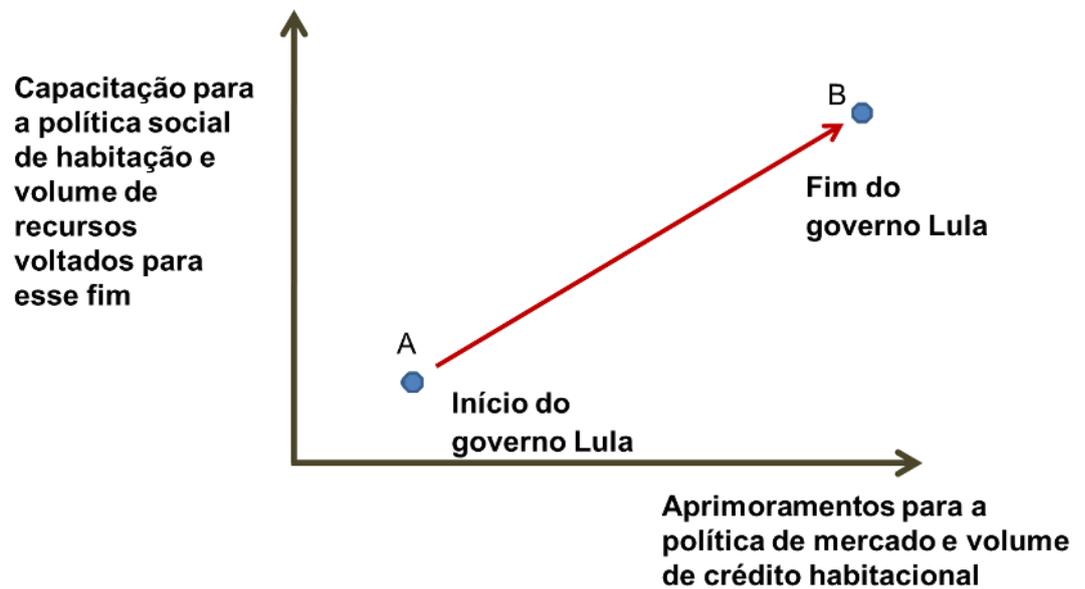
Este capítulo demonstra que o Partido dos Trabalhadores chega ao poder com uma proposta de política habitacional associada ao seu projeto de crescimento econômico, a qual é colocada em prática já no primeiro mandato de Lula. A aplicação da proposta se dá por meio de reformas em uma estratégia de *layering*, aplicada a duas frentes complementares da política pública: na recuperação do investimento dos fundos de habitação – com medidas de segurança jurídica de interesse direto do setor imobiliário – e na articulação federativa da política habitacional à luz das disposições do Estatuto das Cidades e do estabelecimento de um sistema da habitação social no país, numa agenda ligada diretamente aos movimentos de habitação e à militância do partido. Serão analisadas as reformas colocadas em prática pela administração petista até o anúncio do PMCMV³⁵ – este programa, por sua vez, será discutido no último capítulo.

A trajetória da política habitacional nos oito anos de mandato de Lula é esquematizada no **Gráfico 3.1.1**. Considerando o ponto A como a situação da política habitacional no início do governo petista, chega-se ao ponto B, ao fim desse período. Ocorre um processo de aprimoramento institucional favorável à atuação do setor privado (eixo x), o que se reflete no crescimento do crédito imobiliário e em maiores investimentos em habitação. Paralelamente, verifica-se um progressivo aprimoramento das capacidades para a política social de habitação, acompanhado

³⁵ Passam a ser consideradas como fonte adicional de pesquisa entrevistas com membros da comunidade política, como forma de obtenção de dados sobre esse período recente. Os entrevistados são mencionados nos **Agradecimentos** deste trabalho.

de maior volume de recursos para esse fim, como os subsídios diretos aos financiamentos das famílias de baixa renda.³⁶

Gráfico 3.1.1 – Caracterização esquemática da trajetória da política habitacional no governo Lula



Fonte: Elaboração própria

A análise das estratégias de reforma no governo Lula requer a descrição da trajetória de transição de A para B, o que denota um movimento abrangente para o desenvolvimento da política pública. Uma lista das reformas no governo Lula foi apresentada no **Quadro 1.5.1**. A análise aqui desenhada consiste em apreciar esses elementos no contexto de interação entre os atores que os promoveram.

Cabe preliminarmente uma descrição da comunidade da política habitacional brasileira no governo Lula, ou seja, seus principais atores coletivos. A lista abaixo, os sintetiza.

³⁶ Dados sobre fundos e subsídios foram apresentados e discutidos no Capítulo 1.

i) O *Executivo federal*, em seus diversos níveis: (a) Presidência da República e Casa Civil, no mais alto deles. A política habitacional, na administração Lula, recebia a atenção direta do presidente da República e da então ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff – os dois tiveram, por exemplo, participação direta nas decisões sobre o PMCMV. (b) A Secretaria Nacional da Habitação, do Ministério das Cidades, que, na prática, passou a responder diretamente ao Palácio do Planalto depois que o PT cedeu o cargo de ministro das Cidades ao PP em 2005, partido da base aliada. (c) A Caixa Econômica Federal, braço executivo da política habitacional, cuja Vice-Presidência de Governo, responsável pelo PMCMV, respondia diretamente ao Palácio do Planalto. (d) O Ministério da Fazenda, participante direto da formulação da política de habitação no PMCMV, além de elemento importante nas discussões sobre alocação de recursos para a política pública. (e) O Banco Central, que controla a aplicação dos fundos da habitação. (f) O Conselho Curador do FGTS, órgão colegiado responsável pela gestão do fundo, com representação de empresários, trabalhadores e governo.

ii) *As principais secretarias estaduais da habitação e empresas de habitacionais ligadas ao setor público*, com destaque para a paulista CDHU.

iii) *O setor privado da construção* – composto pelo (a) setor da construção civil, representado em nível nacional pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC); os principais sindicatos estaduais, com destaque para o Sinduscon-SP; ou ainda um recorte específico desse grupo, (b) representado pelas grandes construtoras, com voz própria junto ao governo federal. (c) A Fiesp, por meio do seu Departamento da Construção Civil (Deconcic).³⁷ (d) A indústria de

³⁷ É preciso ressaltar que a representação de interesses tem uma configuração multifacetada no Brasil. Há a configuração corporativa, instituída na era Vargas, de sindicatos, federações (nível estadual) e confederações (nível nacional). Paralelamente a essas entidades, há as associações de indústrias, de entidades profissionais, organizações não governamentais. As associações e entidades, por sua vez, podem integrar o sistema corporativo. Por exemplo, o Deconcic-Fiesp agrega entidades estaduais e associações nacionais e tem uma atuação autônoma de nível nacional, paralelamente à Confederação Nacional da Indústria (CNI). Uma lista de 136 entidades ligadas à

materiais de construção, com sua associação nacional Abramat e entidades setoriais específicas, como as do aço, cimento, tintas etc. (d) Os incorporadores e demais interessados do mercado imobiliário (sindicatos do mercado imobiliário e associações de dirigentes imobiliários). (e) As instituições de crédito imobiliário, representadas pela Associação Brasileira de Crédito Imobiliário e Poupança (Abecip). (f) O comércio varejista de material de construção.

iv) *Movimentos da habitação* – composto de entidades pró-moradia (movimentos de moradia, cooperativas de habitação, associações pró-moradia, associações de mutuários etc.) e grupos técnico-acadêmicos engajados na rearticulação da política habitacional. No governo Lula, entidades de moradia foram integradas à política habitacional e passaram a gerir projetos de habitação social.

v) *Grupos técnicos e profissionais* – grupos acadêmicos e profissionais (arquitetos e engenheiros, por exemplo) com interesse na política habitacional.

A lista é relativamente extensa, mas ainda assim é uma simplificação da realidade. Foi elaborada com o intuito de apresentar e contextualizar os atores coletivos mais relevantes identificados por esta análise.

3.2 – O *layering* na política habitacional brasileira

Um dos argumentos deste trabalho, exposto em termos teóricos no capítulo anterior, é que as reformas ocorreram por uma estratégia de *layering*, isto é, por mudanças incrementais à macroestrutura institucional instituída no período militar. Essa estratégia, por sua vez, envolve renegociações de aplicação da política

e do aparato institucional, assim como inovações aditivas, e ocorre em um processo cumulativo e incremental, sem que haja ruptura com a estrutura institucional prévia.

O processo de *layering*, no caso da perspectiva histórica da política habitacional brasileira, pode ser identificado por meio de iniciativas em paralelo com o aparato habitacional do SFH ainda no regime militar, com a ação dos movimentos de habitação em busca de formas alternativas de moradia popular. Engloba ainda as respostas de Estados e municípios à crise do BNH, com desenvolvimento de políticas complementares voltadas ao atendimento da demanda habitacional.³⁸

As reformas do governo FHC, analisadas no **Quadro 1.4.1**, se caracterizam como *layering*, assim como as ocorridas no governo petista (**Quadro 1.5.1**). Portanto, pode-se generalizar que, dado o contexto institucional criado pelo regime militar, as reformas introduzidas na política habitacional ao longo do tempo tiveram em regra a estratégia de não alterar radicalmente a estrutura básica, mas renegociá-la e introduzir elementos aditivos.

Outra questão concerne os elementos que compõem a estratégia de *layering*, o que pode causar certa confusão, pois engloba duas formas de mudança adotadas em uma mesma estratégia, ou seja, inovações aditivas e renegociações. Um exemplo recente serve como ilustração: as medidas de recuperação de recursos da poupança para a habitação, iniciadas em 2002 e reforçadas em 2004, foram produto de renegociação de regras da estrutura institucional vigente. Os bancos foram forçados a aplicar um maior volume de recursos da habitação, num arranjo distributivo sem inovação institucional. Também com o objetivo de alavancar o crédito habitacional, a lei 10.931 de 2004 trouxe inovações ao contexto legal, a saber, o *patrimônio de afetação* e o *valor incontroverso*, que propiciaram maior segurança jurídica a consumidores e empresários. As duas medidas – a primeira de renegociação e a segunda, de introdução de novos elementos institucionais de natureza jurídica – resultaram conjuntamente em uma forte expansão do crédito para a habitação.

³⁸ Agradeço ao professor Eduardo Marques por ter ressaltado esse aspecto na apreciação deste trabalho.

Em resumo, na reestruturação do modelo habitacional brasileiro, muito se negociou, muito se agregou, mas sem modificar radicalmente a estrutura básica de financiamento implantada pelo BNH.

3.3 – Habitação e mercado no projeto de Lula

“O mais alto executivo deste país discute habitação, cobra habitação. Discute o que vai ser feito, inclusive como fazer.” A frase de Jorge Hereda, vice-presidente de Governo da Caixa Econômica Federal na época da implantação do PMCMV e primeiro secretário nacional da Habitação do governo petista, dá ideia da importância do tema no Palácio do Planalto³⁹. A habitação estava no centro das preocupações de Lula na formação do programa de governo para as eleições presidenciais de 2002, bem como integrava a receita de estímulo à economia, elemento fundamental na estratégia de poder do partido. Uma vez no governo, a atenção à habitação foi constante.

Como analisado no **Capítulo 2**, o Executivo federal é, na expressão das competências da União, o principal ator na definição da política habitacional no Brasil. Nas pesquisas de Kingdon (1995, [2006]), verificou-se o papel destacado do Executivo federal, em especial do presidente da República, na definição da agenda – sugere-se que esse papel é mais acentuado no Brasil, dadas as características institucionais de iniciativa legislativa do Executivo e a capacidade de aprovação de medidas no Congresso, com base em sua coalizão de apoio.

Segundo Maricato (2005), o governo Lula procurou colocar em prática um novo paradigma de política de habitação. O projeto foi elaborado no Instituto Cidadania, uma criação de Lula e de seu círculo mais próximo com vistas à montagem de um programa de governo com perspectiva de ganhar as eleições de 2002 (SAMUELS, 2004). O plano foi consolidado no Projeto Moradia (INSTITUTO CIDADANIA, 2000), documento que traz um amplo repertório de propostas para a

³⁹ Trecho de entrevista a este autor e a Ana Maria Castelo.

política de habitação.⁴⁰ A vinculação da política habitacional ao crescimento econômico consta do Projeto Moradia:

Investimentos maciços na construção de moradias, simultaneamente à reconstrução das cidades, seriam, além de tudo, um poderoso instrumento para auxiliar a romper o quadro de estagnação, desemprego e miserabilidade que predomina no Brasil. Os efeitos multiplicadores sobre a economia e a questão social são facilmente mensuráveis, diante da importância do setor de construção dentro do quadro econômico nacional. (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, pág. 16).

Essa proposição, apresentada em termos gerais no documento, foi colocada em prática nas ações da administração petista. O projeto visava ampliar o mercado de habitação e caberia ao Estado destinar subsídios diretos aos financiamentos habitacionais. A questão dos subsídios sempre foi um assunto polêmico na trajetória da política habitacional brasileira – no período do BNH, eles existiam em tese apenas no diferencial de juros do FGTS, mas, como visto no **Capítulo 1**, os governos militares promoveram uma grande transferência de renda aos mutuários. No governo FHC, programas foram desenhados incorporando subsídios diretos, mas não tiveram escala. Na expressão de Jorge Hereda, o Projeto Moradia preconizava “o subsídio na veia”.⁴¹ O documento propunha:

Estabelecimento de um sistema de financiamento que garanta subsídios diretos, com recursos não onerosos (orçamentários), para os setores de renda mais baixa, adequando as prestações à capacidade de pagamento dos beneficiários. (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, pág. 26)

⁴⁰ Segundo Maricato (2011), o Projeto Moradia foi acompanhado diretamente por Lula e patrocinado pela Fundação Djalma Guimarães e pela Bancoop (Cooperativa Habitacional dos Bancários). “Foi elaborado por uma equipe de técnicos, parlamentares, lideranças sociais após ouvir representantes de diversos setores da sociedade.” (pág. 7). Em entrevista para esta pesquisa, Evaniza Rodrigues, assessora da Presidência da Caixa Econômica Federal e líder da União Nacional da Moradia Popular, avalia que “o Projeto Moradia representou uma convergência de ações e visões políticas no contexto de experiências anteriores dos movimentos ligados à habitação”.

⁴¹ Trecho de entrevista a este autor e a Ana Maria Castelo.

Os subsídios significam a expansão do mercado habitacional para faixas de renda que não o acessavam, o que teria efeitos importantes com relação às potencialidades do mercado imobiliário nacional. Trata-se, em outras palavras, de tornar acessível o crédito à casa própria (um bem de investimento) a famílias de renda comparativamente mais baixa.

A estrutura da tese [do Projeto Moradia] é relativamente simples e óbvia, apesar de original: ampliar o mercado privado (restrito ao segmento de luxo) para que este atenda à classe média e concentrar os recursos financeiros que estão sob gestão federal nas faixas de renda situadas abaixo dos 5 salários mínimos, onde se concentra 92% do déficit habitacional e a grande maioria da população brasileira. De fato, o mercado privado legal (financiamento, construção e comercialização privados) atinge aproximadamente 30% da população brasileira apenas. Isso explica porque trabalhadores de classe média que têm emprego formal regular (condição de apenas 50% da população) estão morando em favelas. Funcionários da USP moram em favelas onde encontramos até alunos de pós-graduação. Boa parte dos policiais do Rio de Janeiro também. O mercado privado está, há muitos anos, restrito ao segmento de luxo como apontam inúmeros estudos. (MARICATO, 2005).

A proposta de complementação do financiamento por subsídios era defendida desde, pelo menos, meados dos anos 90 por entidades do setor privado. A conjunção de crédito imobiliário com subsídios é embasada em experiências internacionais bem-sucedidas – no contexto latino-americano, o exemplo mais citado é o chileno.⁴² A expansão do mercado imobiliário se inicia no primeiro mandato de Lula e a questão dos subsídios diretos não encontra contestação aberta hoje.

A relação habitação-economia logo entrou na agenda e nas ações do recém-empossado governo petista, que assumiu em cenário econômico pouco animador. O Ministério da Fazenda queria ativar o mercado imobiliário como forma

⁴² Em 1996, o Sinduscon-SP promoveu uma missão para estudar o modelo chileno, coordenada pelo então diretor João Claudio Robusti e com a assessoria do economista Fernando Garcia de Freitas. A iniciativa resultou na proposta do Sistema Brasileiro da Habitação (SBH), proposto pelo Sinduscon-SP e pela CBIC, que visava restaurar o financiamento habitacional. Entre as medidas defendidas, estava a concessão de financiamentos habitacionais conjugados a subsídios para as famílias de baixa renda.

de reanimar a economia e, para isso, procurou ouvir os principais segmentos envolvidos. Diversos depoimentos concedidos a esta pesquisa confirmam a importância desses encontros, como os de José Carlos Martins, vice-presidente da CBIC, e João Claudio Robusti, vice-presidente do Sindicato da Construção de São Paulo, Sinduscon-SP. Este último dirigente lembra que esse tipo de ação baseada no diálogo com o setor privado era uma característica do então ministro da Fazenda, Antônio Palocci, desde a época em que este foi prefeito de Ribeirão Preto. Esse posicionamento diferenciava marcadamente a gestão petista da tucana:

No mundo inteiro, a construção civil era o motor do crescimento. No Brasil, era o freio. Essa foi a visão do ministro Palocci. Ele teve o bom senso de perguntar o que estava faltando para o setor crescer. (José Carlos Martins, em entrevista para esta pesquisa).

Nessas discussões, o Ministério da Fazenda se convenceu da importância da recuperação do crédito imobiliário para a economia naquele momento. A lei 10.931, encaminhada pelo Executivo no início de 2004 e agregada a um projeto de lei que tramitava no Congresso desde 1999, foi aprovada em agosto do mesmo ano. A importância estratégica da lei é ressaltada pelo próprio Palocci:

Não se deve pensar apenas nas chamadas reformas estruturais, mas também nas chamadas reformas microeconômicas, que têm grande potencial de destravar gargalos fundamentais do desenvolvimento econômico. Nos últimos anos, isso se mostrou bastante verdadeiro para o Brasil. Ao realizar a reforma da construção civil, com a lei nº 10.931, de 2004, equacionando questões como o valor incontroverso, o patrimônio de afetação, além de questões tributárias e de crédito, o governo Lula e o Congresso Nacional fizeram renascer o setor imobiliário, que vivia em estado quase catatônico. (PALOCCI, 2010).

A importância da lei e das iniciativas relacionadas a ela são consensuais na comunidade da política habitacional. Para as entidades de crédito imobiliário, a lei foi um divisor de águas:

O ano de 2004 foi, portanto, um marco na história do crédito imobiliário. Correspondeu à abertura do mercado, com a criação de novos produtos e o ressurgimento de um forte volume de operações. A lei 10.931 é o instrumento principal do novo marco regulatório do crédito imobiliário. (ABECIP, 2007).

Os bancos teriam de destinar mais recursos para a habitação e, nesse sentido, foram instados a dar sua contribuição para o crescimento do crédito habitacional. A resolução 3.177 do CMN, também de 2004, ampliou os efeitos da resolução 3.005, de 2002, e obrigou os bancos a aumentar em ritmo mais intenso o volume de crédito imobiliário. Dessa forma, a compensação dada no Proer seria desfeita mais rapidamente (ver **Capítulo 1**). A resolução 3.259, de 2005, tornou-se, por sua vez, desvantajosa para a retenção de recursos da poupança no Banco Central, forçando ainda mais os bancos a realizar empréstimos habitacionais.

Ainda no campo do crédito, a resolução 460 do FGTS, de dezembro de 2004, propiciou que o fundo concedesse subsídios diretos para a prestação de financiamentos a famílias de renda mais baixa, uma demanda histórica de setores da comunidade da política habitacional. Assim, o fundo passa a ter, mais marcadamente, uma função de política social. Adicionalmente, o volume de recursos do FGTS à habitação tem forte crescimento – nesse sentido, o Conselho Curador do fundo atuou de acordo com o desejo do Executivo federal de alavancar a produção habitacional. Os grandes impactos sobre o crédito imobiliário provocados por essa conjunção de medidas foram relatados detalhadamente no **Capítulo 1**.

A habitação colaborou para que o cenário econômico brasileiro mudasse substancialmente, tornando-se um dos segmentos mais dinâmicos da economia, com abertura de capital de empresas e interesse de investidores internacionais no mercado nacional. Esse crescimento “de mercado” tem reflexos na política social, com o direcionamento dos financiamentos do FGTS associados a subsídios diretos. O crescimento econômico, por sua vez, resulta em aumento do volume de recursos para a habitação, dado o caráter pró-cíclico do SBPE e do FGTS. Portanto, fica demonstrado que, no primeiro mandato de Lula, a habitação constou da agenda

decisória de governo associada à estratégia de recuperação da economia. As reformas para a retomada da produção em larga escala atenderam a antigas reivindicações das construtoras, das entidades de crédito e do mercado imobiliário, que se beneficiaram diretamente com as medidas favoráveis a seus negócios.

3.4 – Estados, municípios e agenda participativa

O segundo *front* de reformas da política habitacional no governo Lula foi o da articulação da política habitacional à luz das disposições do Estatuto das Cidades e do estabelecimento de um sistema da habitação social em nível nacional, uma bandeira histórica dos movimentos de habitação, na qual se insere a militância petista ligada a essa política pública.

Do ponto de vista do arranjo institucional-federativo, a inclusão do capítulo sobre política urbana na Constituição Federal de 1988 foi uma vitória dos movimentos de habitação, mas essa conquista não teve consequências palpáveis nos anos que imediatamente se seguiram. Somente em 2001 o Estatuto da Cidade (lei 10.257) regulamentou a seção de política urbana da Constituição e estabeleceu instrumentos de atuação do poder público, com os planos diretores como instrumentos para ordenamento urbano. Determinou também:

[...] a gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (Lei 10.257, art. 2º, II).

O estatuto conferiu aos municípios um papel central na política urbana, fator que condiciona a formulação das iniciativas habitacionais. Em resumo, o Executivo federal dá as diretrizes da política e aloca os recursos, mas o disciplinamento e os instrumentos de política urbana estão nas mãos dos municípios – a falta de capacidade destes em exercer instrumentos legais e formular projetos

representa muitas vezes fator impeditivo para a materialização de políticas. O Projeto Moradia, em consonância com o Estatuto da Cidade, propunha a criação de um sistema de articulação participativo da habitação e da política urbana.

O Projeto Moradia defende, assim, que seja criado um sistema de articulação ministerial das ações da política urbana e habitacional, sob responsabilidade direta do Presidente da República. Esse sistema (...) deve reunir organismos já existentes e a serem criados, como o Ministério das Cidades (...), com a participação de representantes das áreas empresarial e sindical e demais instituições relacionadas aos objetivos de 'moradia digna'. (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, pág. 15).

A criação, em 2003, do Ministério das Cidades – com secretarias nacionais responsáveis pelas políticas de habitação, de ordenamento territorial, de saneamento ambiental e de mobilidade urbana – visava rearticular a política urbana em nível federal. É criado o Conselho Nacional das Cidades⁴³ como instrumento de gestão da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). O conselho definiu como pontos temáticos principais da política urbana:

- i) a criação de conselhos das cidades, planos, fundos e seus conselhos gestores nos níveis federal, estadual e municipal;
- ii) a aplicação do Estatuto da Cidade, dos planos diretores e a efetivação da função social da propriedade do solo urbano;
- iii) a integração da política urbana no território – política fundiária, mobilidade e acessibilidade urbana, habitação e saneamento; e
- iv) a relação entre os programas governamentais e a política de desenvolvimento urbano.

⁴³ Órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, em que os atores participam do processo de tomada de decisão sobre as políticas executadas pelo ministério. O Conselho das Cidades é constituído por 86 titulares – 49 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal – além de 86 suplentes, com mandato de dois anos.

Estes são os vetores de política selecionados e desenvolvidos nas Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais das Cidades,⁴⁴ os quais procuram estabelecer um processo de discussões e formulação de propostas entre o poder público e os setores interessados na política urbana (como representantes da cadeia da construção civil, representantes de operadores e concessionários de serviços públicos, militantes de movimentos sociais, representantes de entidades sindicais de trabalhadores, delegados de ONGs e entidades acadêmicas e de pesquisa).

O conselho e as conferências congregam participantes da comunidade da política pública cujo diálogo era historicamente problemático, como militantes de movimentos sociais e representantes do empresariado. Executivos entrevistados nesta pesquisa apontam, em geral, um caráter positivo desses encontros. Melvyn Fox, presidente da Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção (Abramat) entre 2005 e 2011, utiliza, de forma bem humorada, a expressão “democracia da sandália havaiana” para caracterizar o espírito livre e pouco direcionado dos encontros. “É um fórum em que os movimentos são ouvidos, mas apenas ouvidos. As decisões são tomadas em outros níveis.” Fox considera, no entanto, que oportunidades privilegiadas para articulações e formação de alianças. Em uma apreciação complementar:

Os encontros são muito ruins em termos resolutivos, mas do ponto de vista de aproximação são ótimos. O governo Lula, ao criar esses fóruns, criou a possibilidade de diálogo dos empresários com o movimento social. (José Carlos Martins, em entrevista para esta pesquisa).

A criação do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS- FNHIS), pela lei 11.124 de 2005, expressou uma antiga demanda da comunidade política,⁴⁵ ao estabelecer um desenho institucional que prevê a integração entre os três níveis de governo, definindo as regras de articulação

⁴⁴ Foram realizadas quatro Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005, 2007 e 2010). Como preparação a esses eventos, são realizadas conferências municipais, regionais e estaduais.

⁴⁵ O projeto tramitava no Congresso Nacional desde 1991.

financeira do FNHIS.⁴⁶ O sistema e o fundo também constavam do Projeto Moradia⁴⁷, cujo texto expressa o espírito do que se pretendia com as inovações:

Um Sistema Nacional de Habitação, com definição clara das atribuições de cada esfera governamental e dos diferentes agentes públicos e privados envolvidos. Será possível, assim, o estabelecimento de instâncias democráticas de participação e controle da sociedade na gestão deste sistema e com a definição de regras claras e unitárias para a concessão do financiamento. (...) O Sistema Nacional de Habitação objetiva evitar a sobreposição de atribuições e de intervenções que hoje ocorre entre Estados e Municípios e por vezes a própria União, organizando e regulamentando a atuação dos diferentes agentes envolvidos na questão da moradia. A concepção deste sistema está baseada em princípios como a descentralização, a participação da sociedade na gestão, a ordenação das intervenções através de Planos Habitacionais e a adoção de um sistema único de financiamento, capaz de dirigir o subsídio aos setores realmente necessitados. (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, pág. 32).

A adesão ao SNHIS é necessária para que Estados e municípios recebam recursos federais do FNHIS. Para estar em conformidade, é necessário que, após a adesão, os municípios tenham estabelecido um Fundo Local de Habitação de Interesse Social, um Conselho Gestor do Fundo e um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Dentro do processo de concertação de ações, foi elaborado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), instrumento orientador da política pública. Para a elaboração desse plano, foram organizados pela Secretaria Nacional de Habitação debates regionais e setoriais, envolvendo representantes do Conselho das Cidades

⁴⁶ O sistema é integrado pelo Ministério das Cidades, pelo Conselho Gestor do FNHIS, pela Caixa Econômica Federal, pelo Conselho Nacional das Cidades, pelos conselhos, órgãos e instituições ligados às questões urbanas e habitacionais da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e municípios, entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional. Junia Santa Rosa, diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Habitação, ressalta – em entrevista para esta pesquisa – que a linha de compromisso da habitação na gestão Lula era o Projeto Moradia e a aprovação do FNHIS.

⁴⁷ A construção civil também se alinhou ao SNHIS-FNHIS desde sua proposição no Congresso Nacional.

e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. O PlanHab é parte de um processo de planejamento de longo prazo para o setor habitacional, cobrindo o período 2009-2023.

Com o PlanHab, pretende-se introduzir o planejamento habitacional no país, contribuindo para firmar a habitação como política social e de Estado a partir de princípios comuns a todos os agentes, recursos compatíveis com os problemas e ações articuladas e ordenadas a partir do Sistema Nacional de Habitação. Planejar a execução da política habitacional não é uma tarefa fácil, pois o Brasil não tem uma tradição de planejamento deste setor, tão sujeito a ações imediatistas, de cunho clientelista e/ou assistencialista. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, pág. 10)

Tal arranjo, envolvendo Estados e municípios e instâncias participativas, embute mecanismos de indução vertical de capacitação administrativa das instâncias subnacionais, ou seja, da União para Estados e municípios. Diversos estudos⁴⁸ destacam a importância da indução vertical nos contextos locais. Segundo Weir, Rongerude e Ansell (2007), a indução vertical tende a ser exitosa à medida que a mobilização de atores seja ampla e efetiva, não se limitando apenas à mobilização do governo local. O processo de apoio será consequente e duradouro, segundo os autores, somente se as redes de suporte à política tiverem capacidade de decisão, seja na deliberação em arenas decisórias, seja na obtenção de recursos necessários para a consecução de projetos.⁴⁹

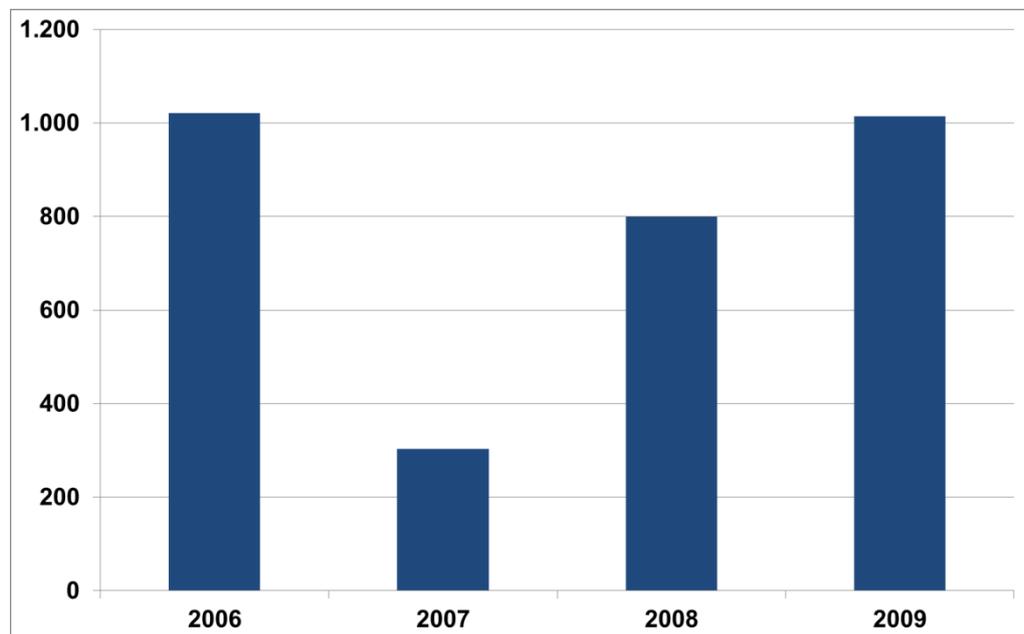
As capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a habitação eram em regra muito baixas até 2005 (ARRETCHE; VASQUEZ; FUSARO, 2007), considerando-se os elementos necessários para adesão ao SNHIS, ou seja, estabelecido um Fundo Local de Habitação de Interesse Social, um Conselho Gestor do Fundo e um Plano Local de Habitação de Interesse Social. Dados referentes a períodos mais recentes mostram que a situação mudou de forma importante com

⁴⁸ Ver, por exemplo, Weir, Rongerude e Ansell (2008); Cristofoli *et al.* (2011); e Gerber e Hopkins (2011).

⁴⁹ Sobre a indução vertical, destaca-se uma frase enfática de Junia Santa Rosa, em entrevista para esta pesquisa: “Se o governo federal não cria as condições normativas, institucionais, tanto de recursos como capacidades, a coisa não sai”.

relação a esses indicadores, e o Ministério das Cidades revela em seus informes oficiais uma adesão total ao SNHIS.

Gráfico 3.4.1 – Recursos empenhados do FNHIS (R\$ milhões)



Fonte: Ministério das Cidades (2010).

A indução vertical pressupõe, contudo, articulações, capacitações e aprendizados que não se materializam rapidamente. O SNHIS-FNHIS permaneceu como uma arquitetura institucional para qual não confluíram os recursos esperados, conforme mostra o **Gráfico 3.4.1**.⁵⁰ Para ter uma ideia, os recursos empenhados do FNHIS ficaram na casa de R\$ 1 bilhão em 2009, enquanto os recursos do FGTS para a habitação, por exemplo, se aproximaram dos R\$ 16 bilhões. O papel discreto do SNHIS-FNHIS seria acentuado com o PMCMV, cujos investimentos não passam por esse sistema.

A secretária nacional de Habitação, Inês Magalhães, faz um balanço das virtudes e limites do SNHIS-FNHIS:

⁵⁰ Essa é uma avaliação constante entre os entrevistados para esta pesquisa.

No início do governo Lula, havia o compromisso histórico de aprovar o SNHIS-FNHIS, o que foi feito em um momento de reorganização da política macroeconômica. Foi o possível na época, a criação de um fundo de natureza orçamentária, com características de implementação que restringem muito o que se pode fazer em termos de modelagem de financiamento do ponto de vista de suas ações, de como contrata e repassa. Mas que cumpre o papel de implementar institucionalidade nos Estados e municípios para trazer a habitação para a agenda das políticas públicas no país. Nasceu naquela circunstância. Se fosse criado hoje seria de outra maneira. (Inês Magalhães, em entrevista para esta pesquisa).

Em resumo, paralelamente ao aumento da segurança jurídica, à recomposição dos fundos de financiamento e ao aumento de recursos para a política social de habitação, foi colocado em prática pela administração petista um amplo desenho institucional baseado nas disposições do Estatuto da Cidade, visando integrar, racionalizar e descentralizar as ações de política habitacional. Esses elementos caracterizaram o processo global de rearticulação da política habitacional ocorrido no primeiro mandato de Lula.

3.5 – Receitas keynesianas e orientação da política pública

O primeiro mandato de Lula chegaria a seu final com a expectativa de que as iniciativas de investimento em habitação e infraestrutura fossem ampliadas no bojo de um programa de desenvolvimento de maior peso. Com a economia mais forte ao final do primeiro mandato,⁵¹ Lula projetava uma rota de crescimento mais intenso para o período 2007-2010, com ênfase no investimento, conforme registrado no programa de governo para as eleições de 2006:

⁵¹ Após um crescimento modesto do PIB no primeiro ano de mandato de Lula (1,1%), a economia se expande a taxas elevadas e fecha o primeiro mandato com um crescimento médio de 3,5% ao ano, de acordo com dados do Ministério da Fazenda (www.fazenda.gov.br).

Esse propósito [de conciliação de crescimento com distribuição de renda] requer prioritária diretriz governamental voltada para a elevação substancial dos investimentos, especialmente públicos e nacionais, bem como privados e estrangeiros. Pressupõe ainda o fortalecimento da iniciativa do Estado, das empresas estatais e do sistema financeiro público, por sua capacidade indutora do desenvolvimento. (Lula Presidente – Programa de Governo 2007/2010, pág. 10).

Desde 2005, havia nos ministérios sinalização de mobilização para investimentos,⁵² o que ganharia materialidade em 2007, no novo mandato. No início desse ano, a agenda estava pautada por investimentos em infraestrutura que alçassem o crescimento econômico a um novo patamar. Em consonância com o programa para o segundo mandato, vem à luz o PAC, que representa uma sinalização forte de inversões do setor público e das empresas estatais.

Esses investimentos criariam oportunidades para o investimento privado. O raciocínio por trás dessa estratégia é expresso da seguinte forma pelo economista Delfim Netto, ex-ministro do período militar e voz ouvida pelo governo Lula, comentando o contexto de negócios implantado pelo PT e acentuado pelo PAC:

O que o Lula acrescentou de novo? Foi o espírito do crescimento. O crescimento é um estado de espírito apoiado em condições objetivas. O crescimento é produto de quando o governo é capaz de fazer um discurso tão enganador que o setor privado é cooptado para tomar os riscos. Porque o governo só faz discurso, quem trabalha é o setor privado. O discurso tem que ser um canto de sabiá que atraia o sabiá. É isso que o Lula fez. O PAC era uma coleção de desenhos que acordou o espírito animal – quem produz o crescimento é o espírito animal do empresário. As pessoas pensam que o empresário fica esperando o estudo do engenheiro e do economista para provar que o investimento é rentável... Não! O empresário tem a intuição do que é rentável. Se ele sabe que vai continuar a demanda depois do investimento, ele vai em frente. O velho Keynes sabia mais do que todos nós a respeito disso. O empresário é um animal emocional. Ele sabe antes do seu engenheiro e do seu economista o que vai dar certo e o que vai dar errado. O que mudou é que o Brasil redescobriu o espírito perdido havia 25

⁵² Informação mencionada por entrevistados, entre eles, Junia Santa Rosa e Melvyn Fox.

anos, o espírito do crescimento. Lula salvou o capitalismo nacional exatamente por causa disso. (Antonio Delfim Netto, em entrevista a este autor para a revista *Conjuntura da Construção*, Ano VI, nº 3, de outubro 2008).

No que se refere aos investimentos em moradia no PAC, a prioridade do governo, em consonância com a Política Nacional de Habitação, foram os investimentos em urbanização de favelas. Até o lançamento do PMCMV, em 2009, a política social de moradia, promovida pela Secretaria Nacional da Habitação, baseava-se em um conjunto de ações e programas em grande medida derivados do aprendizado em gestões anteriores do PT, sintetizado nos seguintes termos:

A Política Nacional de Habitação visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social. A Política Nacional de Habitação tem como componentes principais: a integração urbana de assentamentos precários, a urbanização, a regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, pág. 29).

Assim, os projetos de moradia do PAC expressam uma visão de política pública de setores do PT ligados à política habitacional, tanto do meio de acadêmico e de pesquisa como dos movimentos de habitação. Com o lançamento do PMCMV, em 2009, a linha de frente da política habitacional do governo federal passa a ser a construção de moradia social a partir de projetos propostos, viabilizados e executados por construtoras, com subsídios diretos na prestação decrescentes de acordo com a faixa de renda. Para as faixas de renda intermediária,⁵³ há a conjugação de subsídios na prestação com financiamento de mercado. Para

⁵³ Na regra de 2009, a faixa de renda familiar acima de três salários mínimos mensais até seis salários mínimos.

implementar um programa desse porte, foram necessárias novas reformas, que serão discutidas no **Capítulo 5**.

Cabe notar que tanto o PAC como PMCMV são políticas de inspiração keynesiana. O primeiro programa voltou a colocar abertamente o Estado brasileiro com grande carro-chefe do investimento. O segundo é uma resposta anticíclica para manter o ritmo da economia brasileira. Na lógica de poder petista, o segundo mandato deveria ser marcado como o reencontro do país com o desenvolvimento, o que implicava uma expansão do PIB maior do que a verificada no mandato anterior, o que ocorreu mesmo a com a crise financeira mundial.⁵⁴

Este capítulo demonstrou a inter-relação de projeto entre o PT e o empresariado da construção e como a política habitacional se insere nessa lógica. Mostrou também que essa política pública não se resumiu a isso, pois envolveu projetos dos movimentos da habitação e voltados ao disciplinamento constitucional da política. A escolha preferencial pelo crescimento econômico tem, no entanto, forte peso na determinação dos rumos da habitação. O próximo capítulo tem foco empírico na relação da administração petista com o empresariado da construção, de forma a qualificar a confluência de interesses entre o “espírito animal” empresarial e o “espírito político” dos ocupantes do Palácio do Planalto.

⁵⁴ No segundo mandato de Lula, o PIB cresceu em média 4,6% contra um crescimento médio de 3,5% ao ano do primeiro mandato, de acordo com dados do Ministério da Fazenda. É importante notar que, entre 1998 e 2002, período pós-ajuste de câmbio do Plano Real, a economia havia crescido em média apenas 1,7% ao ano (www.fazenda.gov.br).

CAPÍTULO 4

A confluência de interesses governo-empresariado

4.1 – Propostas, mobilização e visão das políticas

Este trabalho argumenta que a habitação ocupa um papel de relevo no projeto petista de poder e que, ao longo da administração de Lula, ocorre um aprofundamento da confluência de interesses com o empresariado da construção civil, com seu ápice no lançamento do PMCMV. Para analisar esse processo, este capítulo considera algumas questões e procura elucidá-las com base em três fontes de dados, a saber:

- (i) O encontro de interesses entre governo e empresariado ocorreu? Sob quais circunstâncias? O que mudou na comparação entre as gestões FHC e Lula? Para responder a esses questionamentos, são considerados documentos da CBIC e do Sinduscon-SP publicados ao longo das duas administrações, comparando-as no que se refere às expectativas de política econômica e de política habitacional;
- (ii) Como as entidades da cadeia produtiva da construção (construtoras, indústria de materiais de construção, comércio etc.) se mobilizaram com relação às políticas para o setor? Para entender um pouco mais sobre essa questão, é analisada a União Nacional da Construção (UNC), ampla aliança setorial ocorrida em 2006;
- (iii) Tendo em vista as políticas para o setor nos anos recentes, o que pensam os executivos da construção civil sobre a relação governo-empresariado? Qual a avaliação que fazem dos investimentos estatais e das políticas sociais? Com o objetivo de esclarecer esses pontos, foi

realizada uma pesquisa junto a 128 executivos do setor em 2011, ano posterior ao fim da administração Lula.

A CBIC e o Sinduscon-SP foram escolhidos (a) pela importância das entidades – trata-se da principal associação e do principal sindicato do setor; (b) pelo fato de seus documentos permitirem uma comparação do relacionamento do empresariado da construção com o governo nas duas gestões presidenciais; e (c) porque abrangem diferentes níveis de articulação da política setorial (nacional e estadual). O caso da UNC, por sua vez, ajuda a entender o processo de sinalizações do governo federal e como as entidades da construção civil agiram no período. Por fim, o terceiro grupo de dados é uma análise do que pensam os executivos do setor, elaborada em período propício para a avaliação das políticas do governo Lula.⁵⁵

Está implícito na análise o mecanismo social-democrata colocado em prática pelo governo petista, no qual o crescimento econômico é fundamental para a geração de empregos e para a sustentação de políticas sociais – fatores que credenciam o partido perante suas bases e o eleitorado. Em razão desse mecanismo, o empresariado da construção civil esteve em posição privilegiada nos processos de definição de agenda durante o governo Lula. Contudo, a essa situação depende do sucesso de interações continuadas, ou seja, do estabelecimento de uma relação positiva tanto para os empresários como para a administração petista na consecução dos respectivos projetos. Os dados apresentados neste capítulo ajudarão a entender como isso ocorreu.

⁵⁵ Cabe frisar que a pesquisa para esta dissertação envolveu, além das fontes de dados mencionadas, entrevistas com membros da comunidade política (a lista de entrevistados consta dos **Apêndices**) e documentos de outras entidades. As entrevistas e os demais documentos serviram de referência para a apreciação da trajetória da política pública e também de controle dos dados comentados neste capítulo, ou seja, foram utilizados na verificação da coerência de análises. Esses documentos se referem a entidades como a Abrammat (Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção), que produziu uma série de estudos setoriais, como os de mensuração da cadeia produtiva da construção, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas. Esses trabalhos se encontram disponíveis no site da Abrammat (www.abrammat.org.br). Outra fonte consiste em documentos da Abecip (Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança), citados na **Bibliografia**. Cabe também o registro aos documentos do Construbusiness – iniciativa do Deconci (Departamento da Indústria da Construção) da Fiesp, em especial a edição de 2010, também citada na **Bibliografia**. Além desses, foram apreciadas publicações do setor, como as coleções das revistas *Conjuntura da Construção* (FGV/Ibre e Sinduscon-SP) e *Notícias da Construção* (Sinduscon-SP), disponíveis no site www.sindusconsp.com.br.

4.2 – De FHC a Lula: desencanto, continuidade e encanto

A Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) é a principal associação do setor em nível federal – representa 62 entidades da cadeia produtiva da construção em diversos segmentos (mercado imobiliário, construção, produção e comércio de materiais).⁵⁶ Os 26 documentos da CBIC analisados neste estudo, compreendendo o período 1994-2010, contêm em geral análises técnicas da conjuntura econômica relacionadas especificamente aos interesses do setor, ou seja, obras de infraestrutura e de habitação. Em regra, são textos de conteúdo predominantemente analítico, mas também expressam julgamentos sobre a condução da política econômica e as políticas governamentais.⁵⁷ A pesquisa desse material revela as principais expectativas e apreciações da entidade com relação aos interesses do empresariado a ela filiado. Estão apresentadas a seguir, em ordem cronológica, as principais análises e posicionamentos da CBIC nas administrações FHC e Lula, tendo como referência esses documentos.

No lançamento do Plano Real, a entidade tinha uma pronunciada expectativa de retomada do crescimento econômico, com um papel protagonista para o setor.

É incontestável a relevância econômica e social da indústria da construção civil no cenário da economia brasileira. A atividade construtora é constantemente mencionada como ‘ pilar básico ’ do sistema econômico nacional, constituindo-se no caminho natural para a consolidação do novo ciclo de desenvolvimento que o país inicia. (*A Importância da Indústria da Construção Civil na Retomada do Desenvolvimento Nacional*, sinopse, junho de 1994, pág. 1)

A declaração acima expressa um anseio que encontra respaldo nos indicadores econômicos – o investimento em construção representa historicamente

⁵⁶ Segundo a própria CBIC, sua defesa de interesses setoriais está dividida em cinco temas prioritários: infraestrutura, qualificação do trabalho na construção, moradia digna, construção sustentável e inovação tecnológica.

⁵⁷ A lista de documentos consultados consta dos **Apêndices**.

parte significativa do investimento total da economia, chegando a ultrapassar o percentual de 50%.⁵⁸ Portanto, a tônica de defesa do setor advém de seu “papel estratégico” para a economia.⁵⁹

Em 1995, a entidade clamava pela reativação de investimentos no setor, em uma política que tratasse “conjunta e harmoniosamente habitação, saneamento básico e desenvolvimento urbano”.⁶⁰ Com relação à política habitacional, expressava uma ideia que seria defendida anos depois no Projeto Moradia petista:

Diferenciar a política habitacional para as classes de baixa e alta rendas, com regras de mercado para financiar a habitação dos mutuários de maior renda (...). Para as camadas de mais baixa renda, o Estado deve realmente conceder subsídios, seja destinando recursos a fundo perdido ou a juros privilegiados ou nulos, ou concedendo isenção ou privilégios fiscais ou parafiscais. (*Considerações sobre as Políticas Necessárias à Reativação da Atividade Construtora*, janeiro de 1995, sem numeração de página)

No primeiro mandato, o governo FHC concentrou esforços na estabilização da economia, sem acenar com as medidas pretendidas pelo setor. O segundo mandato se iniciou com o anticlímax de uma desvalorização do real logo após a reeleição do presidente. O contexto internacional conturbado diminuía ainda mais a probabilidade de uma agenda “desenvolvimentista” com investimentos estatais, sobretudo num governo cujo comprometimento principal era com a agenda da estabilização e com a diminuição do papel do Estado na economia.

⁵⁸ Como exemplo, o investimento em construção representou 57% do total no período do “milagre econômico” (1967-1973), quando foi construída boa parte das obras estruturantes do país (Fonte: Ipeadata).

⁵⁹ Consta do mesmo documento o seguinte trecho, esclarecedor desse posicionamento: “O papel estratégico e singular do segmento construtor no processo de retomada do crescimento nacional se deve as suas características multiplicadoras e aceleradoras do desempenho econômico. A construção civil absorve direta e indiretamente um grande contingente de mão de obra qualificada e semiquificada; utiliza-se de capital, tecnologia e insumos predominantemente nacionais; apresenta um pequeno coeficiente de importação; possui baixa relação capital/produto e elevado efeito multiplicador e distributivo de renda; além da expansão do seu nível produtivo contribuir sobremaneira para a melhoria das condições infraestruturais do país” (pág. 1).

⁶⁰ Frase do documento *Considerações sobre as Políticas Necessárias à Reativação da Atividade Construtora*, janeiro de 1995, sem numeração de página.

O governo FHC acalentava para 2001 a possibilidade de recuperação continuada do nível da atividade econômica, o que ampliaria suas chances de vitória nas eleições presidenciais de 2002. Os anos de 1998 e 1999 haviam sido ruins, porém no ano seguinte a economia teve uma recuperação, com um crescimento do PIB de 4,3%.⁶¹ Entretanto, ocorreu em 2001 uma série de eventos que abortaram o projeto de crescimento econômico. No plano interno, houve a crise de oferta de energia, conhecida como “apagão”, que comprometeu diretamente a produção de bens e serviços. No contexto externo, houve desaceleração da economia mundial, decorrente das incertezas geradas pelos atentados de 11 de setembro nos Estados Unidos – além disso, a crise financeira argentina comprometia interesses comerciais brasileiros.

Em dezembro de 2001, a CBIC havia jogado a toalha no sentido de conseguir do governo FHC uma agenda comprometida com investimentos.

Apostas de perspectivas mais favoráveis para a construção brasileira ficam para 2003 (...), quem sabe com uma mudança de rumo na condução da política econômica, a partir da renovação no governo federal em 2002. O setor espera que o novo governo (...) coloque o crescimento econômico sustentável como objetivo nacional. (*Balanço do Setor da Construção em 2001 e Perspectivas para 2002*, dezembro de 2001, pág. 14)

No balanço anual de 2002, publicado em dezembro do mesmo ano, a entidade saúda a iniciativa do governo FHC de mudar a contabilidade do percentual obrigatório de aplicação dos recursos da poupança, ocorrida em julho, o que aumentaria o volume de recursos à habitação. Mais enfático, porém, o documento se alinha às propostas do governo Lula para o setor:

A plataforma do governo Lula está baseada em um novo modelo de desenvolvimento econômico que privilegia a inclusão social, que se efetivará através do maior crescimento econômico, geração de empregos, melhor distribuição de renda e intensificação dos programas sociais

⁶¹ Dados do Ministério da Fazenda (www.fazenda.gov.br).

(Combate à Fome; Projeto Moradia; Saneamento Básico; Transporte Urbano, dentre outros). [...] Portanto, espera-se um maior impulso para o setor no médio prazo, dado que o novo Governo elegeu a construção civil como um dos pilares para a criação de empregos e a reativação da economia, além de uma aliada para a consecução do objetivo de uma maior inclusão social no Brasil. A proposta de criação do Ministério das Cidades, que englobará habitação, saneamento e transporte urbano, e a implementação do Projeto Moradia acalentam expectativas e esperanças para o setor nos próximos anos. (*Análise da Economia Nacional e da Construção Civil em 2002 e Perspectivas para 2003*, dezembro de 2002, pág. 16)

Portanto, há uma identificação da entidade com a agenda proposta pelo presidente eleito, que previa a criação de um ministério específico para as políticas de habitação, saneamento e desenvolvimento urbano, bem como uma aprovação ao Projeto Moradia, que, como visto, contemplava ideias do setor para a habitação. *Assim, havia uma sinalização positiva do governo Lula para o setor da construção dentro de um contexto de retomada do crescimento econômico.*

O balanço anual de 2003 segue com otimismo em relação às sinalizações do governo. A entidade se propõe a apresentar um plano de investimentos para a habitação e celebra os canais de interlocução criados pela administração petista:

A representação do setor no CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), através da presidência da CBIC, abre grande oportunidade para a cadeia produtiva de o Macrossetor mostrar toda sua representatividade e legitimar propostas de investimentos viáveis para o país. (*Retrospectiva da Economia Nacional e do Setor da Construção Civil em 2003*, dezembro de 2003, pág. 13)

Documento do ano seguinte deixa explícita a visão da organização sobre o papel do governo:

É papel primordial do Estado fomentar o desenvolvimento da economia, com foco na redução das disparidades regionais e melhor distribuição de renda. E uma das maneiras mais eficientes para obtenção de tais resultados é estimular investimentos públicos. É preciso recuperar o investimento público no Brasil. (*Taxa de Investimento no Brasil*, julho de 2004, pág. 10)

No balanço de 2004, a entidade aponta os benefícios da aprovação da lei 10.931, o marco regulatório do setor imobiliário. Avalia como positiva a tramitação do projeto de lei 36/04, de criação do SNHIS, “com procedimentos claros para dotações orçamentárias destinadas a atender a demanda habitacional da baixa renda”.⁶²

Adicionalmente, o Conselho Monetário Nacional havia estabelecido naquele ano melhores condições para os empréstimos imobiliários (resolução 3.259/05), medida acompanhada de uma maior dotação de recursos do FGTS para a área. O balanço de 2005 é menos otimista,⁶³ apontando que a crise política provocada pelo caso conhecido como “mensalão” afetou o desempenho dos ministérios e criticando o ajuste fiscal com corte em obras de infraestrutura. O balanço de 2006,⁶⁴ divulgado após a reeleição de Lula, volta a enfatizar a necessidade de investimentos em infraestrutura. No início de 2007, o PAC é anunciado; o desempenho econômico daquele ano foi celebrado pela entidade em seu balanço anual:

O governo não apenas retoma seu papel de formulador das políticas de desenvolvimento do país, como também impacta positivamente as expectativas dos agentes econômicos ao retomar os investimentos fixos, em alguns casos paralisados há décadas. (*Construção: Cenário e Perspectivas*, dezembro de 2007, pág. 9)

⁶² Em *Retrospectiva 2004 e Perspectivas para 2005: a Conjuntura Nacional e o Setor da Construção Civil*, março de 2005, pág. 15.

⁶³ *A Conjuntura Nacional e o Setor da Construção Civil em 2005: Análises e Perspectivas*, dezembro de 2005.

⁶⁴ *Retrospectiva da Economia Nacional e do Setor da Construção Civil em 2006 e Perspectivas para 2007*, dezembro de 2006.

O balanço de 2008⁶⁵ tem como tema central a crise financeira internacional e analisa as primeiras medidas anticíclicas do governo, apreciando-as como positivas: desde o primeiro momento houve a preocupação de não permitir uma eventual deterioração do crédito à moradia; os bancos oficiais foram autorizados a adquirir participações em bancos e empresas, inclusive construtoras; foi ampliado o volume de crédito do BNDES e da Caixa Econômica Federal para empresas; e o FGTS aprovou para 2009 um orçamento 70% superior ao de 2008.

O papel dos bancos públicos é destacado no balanço de 2009,⁶⁶ pois foram responsáveis pela oferta de crédito durante o período de incertezas geradas pela crise financeira mundial. O PMCMV, lançado em março daquele ano, reconheceu, segundo a entidade, a importância estratégica da construção para o desenvolvimento econômico e social e atendeu “um pleito antigo do setor da construção: a concessão de subsídios governamentais para facilitar o acesso das famílias de baixa renda à tão sonhada casa própria” (pág. 12). Por fim, a entidade encerra o documento em tom confiante:

É claro que agora existem novos desafios a serem superados. Mas o setor saberá trabalhar com eles e espera continuar contando com o apoio dos gestores da política econômica para proporcionar as condições necessárias para este desenvolvimento, afinal é tempo de construir o Brasil. (*Construção civil: Análise e Perspectivas*, março de 2010, pág. 18)

O balanço de 2010⁶⁷ celebra as conquistas econômicas recentes: a superação não traumática da crise financeira de 2008-2009 um cenário de desenvolvimento para o país. O documento, no entanto, toma o cuidado de sublinhar as conquistas nos “últimos 16 anos” (pág. 3), em referência a uma trajetória iniciada no governo FHC, pautada por uma agenda de estabilização e questionamento do papel do Estado. *Na avaliação da CBIC, portanto, o excelente desempenho do setor no governo Lula teve como condição necessária os ajustes estruturais do governo*

⁶⁵ *Desempenho da Economia Nacional e do Setor da Construção em 2008 e Perspectivas para 2009*, dezembro de 2008.

⁶⁶ *Construção Civil: Análise e Perspectivas*, março de 2010.

⁶⁷ *Construção Civil: Análise e Perspectivas*, dezembro de 2010.

FHC, como a própria estabilização de preços, o regime de metas de inflação e o câmbio flutuante.

4.3 – A qualificação do diálogo governo-empresariado

A segunda entidade representativa do empresariado da construção considerada na análise é o Sinduscon-SP. A entidade expressa sua opinião semanalmente, desde 1994, em uma inserção publicitária intitulada *Janela* no jornal *Folha de S.Paulo*. Esses textos foram analisados desde o seu início até o fim de 2010, de forma a se ter uma perspectiva detalhada do posicionamento do sindicato com relação à política habitacional e à conjuntura econômica nos mandatos de FHC e de Lula.

O Sinduscon-SP é o sindicato do setor da construção civil que desfruta de maior receita, uma vez que o Estado de São Paulo concentra o maior número de empresas de construção e a contribuição sindical é compulsória. Dentro da estrutura corporativa, o sindicato é filiado à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), a qual, por sua vez, integra a Confederação Nacional da Indústria (CNI). O Sinduscon-SP também integra a CBIC. É importante notar, no entanto, que as entidades sindicais paulistas possuem força e autonomia próprias, além de um poder econômico conferido pela alta arrecadação do imposto sindical.⁶⁸ Isso implica que a Fiesp e/ou o Sinduscon-SP podem participar de ações de defesa setorial em parceria com a CBIC e/ou a CNI, também podendo trabalhar em iniciativas próprias como “empresários da política”. A análise dos documentos do Sinduscon-SP não revela contradição com a posição da CBIC no tocante ao tema habitação – o que é uma constatação importante para se entender o que há de consensual nos discursos das duas entidades empresariais.

Com base no acervo das publicações do Sinduscon-SP na *Folha de S.Paulo*, foram elaboradas tabulações referentes aos mandatos presidenciais,⁶⁹ ou

⁶⁸ A contribuição obrigatória das empresas é distribuída da seguinte forma: 60% para o sindicato, 15% para a federação e 5% para a confederação (MANCUSO, 2007).

⁶⁹ Essa pesquisa foi feita nos arquivos do sindicato, o que facilitou o trabalho. Os textos dos artigos *Janela* estão também disponíveis no acervo virtual da *Folha de S.Paulo*, em

seja, às duas gestões de FHC e as duas de Lula. Antes de apresentar os dados da tabulação, cabe uma rápida apreciação da avaliação do sindicato com relação aos mandatos presidenciais considerados, como foi feito para os documentos da CBIC.

Já em 1994, à época do lançamento do Plano Real no governo Itamar Franco, o sindicato criticava a omissão do governo com relação à política habitacional, que se encontrava em plano secundário desde o fim do BNH – os elogios do sindicato ao governo nesse período se referem ao posicionamento com relação à Lei de Licitações, na perspectiva de uma situação mais favorável às empreiteiras de menor porte.⁷⁰

Com relação ao primeiro mandato de FHC, as opiniões de caráter conjuntural se baseiam, em grande medida, em críticas à sistemática de correção de contratos conforme estabelecido pelo Plano Real. Do ponto de vista da habitação, segundo tema mais tratado no período, as críticas se centram na falta de recursos federais ao setor. No segundo mandato de FHC, a habitação é o assunto mais constante, mas em apreciações negativas. Do ponto de vista da conjuntura, há críticas constantes à falta de medidas direcionadas ao setor, bem como forte desaprovação ao “apagão” de 2001 e ao aumento da carga tributária. Em julho desse mesmo ano (*Janela*, nº 382),⁷¹ o sindicato identificava uma imobilidade do governo e enxergava um horizonte melhor a partir da eleição de um novo presidente.

A crítica à gestão FHC era centrada no fato de que o governo cuidava somente de objetivos de estabilização macroeconômica, sem atentar aos setores componentes da economia. Há, nos documentos, uma expectativa de diálogo com o governo que não se materializava. O trecho seguinte, de agosto de 2002, resume a questão: “O governo escuta os empresários. Mas, em muitos casos, como o do setor habitacional, o diálogo resulta em medidas pontuais, mas não na construção de uma política consistente” (*Janela*, nº 435.).

A apreciação era de que o futuro governo deveria ter como objetivo o crescimento, e não apenas o ajuste das contas públicas. Para colocar isso em prática, o futuro presidente deveria estabelecer um diálogo efetivo (*Janela*, nº 448).

<http://acervo.folha.com.br/>. Por razões diversas, 4,2% dos artigos *Janela* não foram computados, ou seja, 36 dos 858 documentos, o que não compromete a análise.

⁷⁰ Esse tema, em seu processo de mobilização coletiva, foi estudado por Mancuso (2003).

⁷¹ As datas de publicação dos artigos *Janela* citados se encontra nos **Apêndices**.

No primeiro mandato de Lula, a habitação é também o tema mais frequente. A criação do Ministério das Cidades é saudada, mas o sindicato temia que os mutirões fossem privilegiados, sem participação das empresas especializadas – segundo o sindicato, tratava-se da medida do “barato que sai caro” (*Janela*, nº 466), pois as obras teriam qualidade inferior e não seriam gerados empregos. Essa é, aliás, a tônica das críticas do setor à autoconstrução.

Em agosto de 2003 (*Janela*, nº 488), o sindicato cobra do governo a implementação do Projeto Moradia. Em 2004, ressurgem cobranças de promessas de campanha, mas avanços, como a aprovação do marco regulatório do mercado imobiliário, traziam otimismo ao setor e ao sindicato.

No segundo mandato de Lula, o tema conjuntura tem mais destaque, em grande medida no período de resposta à crise financeira mundial; o tema habitação é o segundo mais citado. Primeiramente, o PAC representou uma forte sinalização positiva ao setor, mesmo porque significava o atendimento das reivindicações expressas pela coalizão UNC. O *Janela* nº 670, a propósito de uma declaração do ministro da Fazenda, glosa a expressão “atiçar o espírito animal” dos empresários, afirmando que PAC tivera esse efeito.

Em relação à reivindicação de diálogo, verificam-se opiniões positivas sobre o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social como fórum de proposição (*Janela*, nº 687); sobre a Conferência Nacional das Cidades (*Janela*, nº 693); e sobre o processo de discussão do Plano Nacional de Habitação (*Janela*, nº 724). Em outras palavras, os fóruns estabelecidos com o setor são tomados como válidos no contexto de estabelecimento de um cenário positivo para os negócios e de aprimoramento da política habitacional. Essa avaliação contrasta fortemente com o criticado diálogo pontual e sem reflexo em ações do governo FHC.

Em um ambiente favorável ao diálogo e à interação com os movimentos sociais, o sindicato passou a integrar a Campanha Nacional pela Moradia Digna, em conjunto com:

(...) quatro movimentos nacionais pela moradia, as principais centrais sindicais, Frentes Parlamentares pela Habitação e Reforma Urbana, Associações de Cohabs, Fórum dos Secretários Estaduais da Habitação e as entidades nacionais e regionais da construção civil. (*Janela*, nº 747)

Dessa campanha, surge a articulação do setor com os movimentos de moradia, o que seria fundamental para advogar junto à Casa Civil e à Presidência da República a proposta inicial do que seria o PMCMV.

Contudo, o auge da confluência à política governamental ocorre na resposta à crise financeira internacional de 2008-2009. A documentação do período demonstra confiança nas respostas do governo à crise. O sindicato é enfático no apoio às medidas econômicas:

O que move a construção civil é a convicção de que, passado o período de ajuste, a economia continuará crescendo e o setor também. O Brasil continuará com uma enorme demanda por habitação e infraestrutura nos próximos anos. (*Janela*, nº 760)

Superada a crise e ao fim do mandato de Lula, o sindicato sintetiza dois momentos distintos da trajetória setorial:

A indústria da construção hoje se expande em um cenário completamente distinto daquele vivido entre 1985 e 2005, quando se ressentia da falta de políticas públicas estimuladoras de sua atividade e era caudatária das incertezas que inibiram investimentos produtivos. (*Janela*, nº 847)

4.4 – A opinião setorial quantificada

A confluência de interesses do setor da construção civil é verificada em tanto na análise dos documentos da CBIC como do Sinduscon-SP. Estes últimos textos, em razão de sua publicação regular em grande número, permitem uma comparação quantitativa de temas e abordagens ao longo dos mandatos presidenciais. Nesta seção é apresentada a análise quantitativa dos artigos *Janela* de forma a avaliar a mudança de posicionamento das construtoras, representadas pelo Sinduscon-SP, com relação às políticas federais em dois temas: conjuntura econômica e habitação. Para esse fim, os textos foram divididos em 14 temas,⁷² sugeridos pela leitura do material. Cada um dos 822 artigos analisados foi tabulado de acordo com seu tema e sua referência principal em termos federativos ou âmbito de atuação (*federal, estadual, municipal*, para temas referentes aos poderes executivos, e a discriminação *legislativo, judiciário e privado-sindical*, quando os temas se restringiam apenas a essas esferas).

Também foi considerado o contexto geral de apreciação de cada documento (*positiva, negativa ou estratégica*):

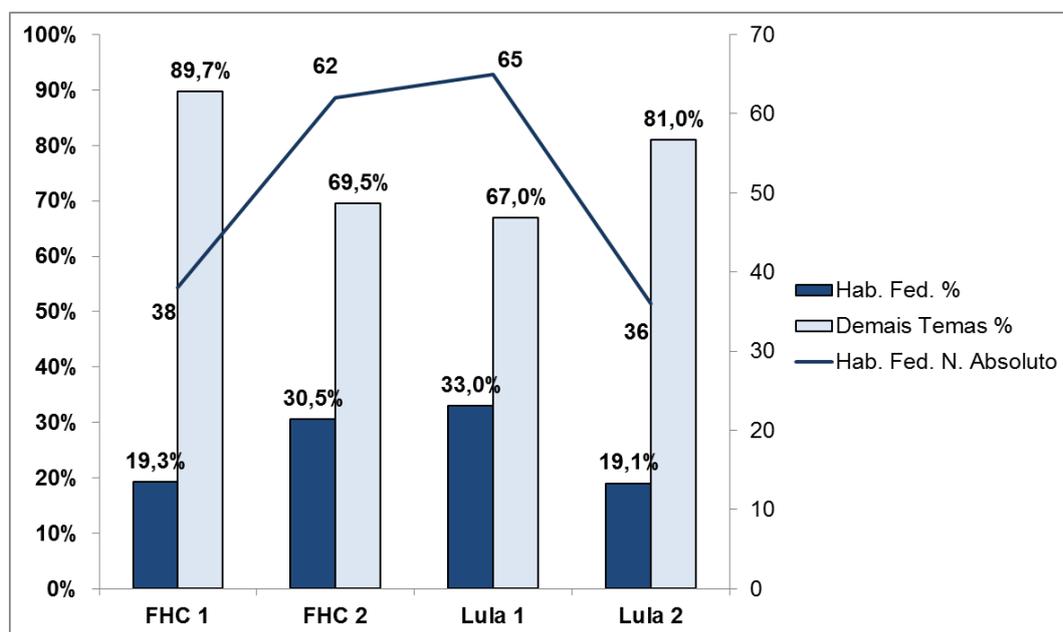
- (i) *As apreciações negativas* se referem à reprovação ou constatação de consequências ruins de dada medida, bem como análises de contextos negativos;
- (ii) *As apreciações positivas* são o oposto dos casos negativos;
- (iii) *As apreciações estratégicas*, por sua vez, dizem respeito a artigos que argumentam sobre o tema em uma análise ou mesmo em uma proposição, sem que isso esteja vinculado a uma apreciação positiva ou negativa.

Os temas habitação e conjuntura econômica são os mais frequentes nos períodos analisados. O interesse do sindicato pela habitação é óbvio; o tema de

⁷² Os temas são os seguintes: conjuntura e perspectiva; habitação federal; licitações; trabalho; obras públicas; habitação estadual, municipal e outros; tecnologia e qualidade; tributação; política; ambiente; Judiciário; política urbana; preços oligopólios; e sindical. Gráficos com a distribuição desses temas ao longo dos mandatos se encontram nos **Apêndices**.

conjuntura é também muito relevante para entidade, pois expressa a visão do sindicato sobre o horizonte de negócios de seus representados.

Gráfico 4.4.1 – Temas de *habitação federal* em relação ao total dos textos analisados (%)



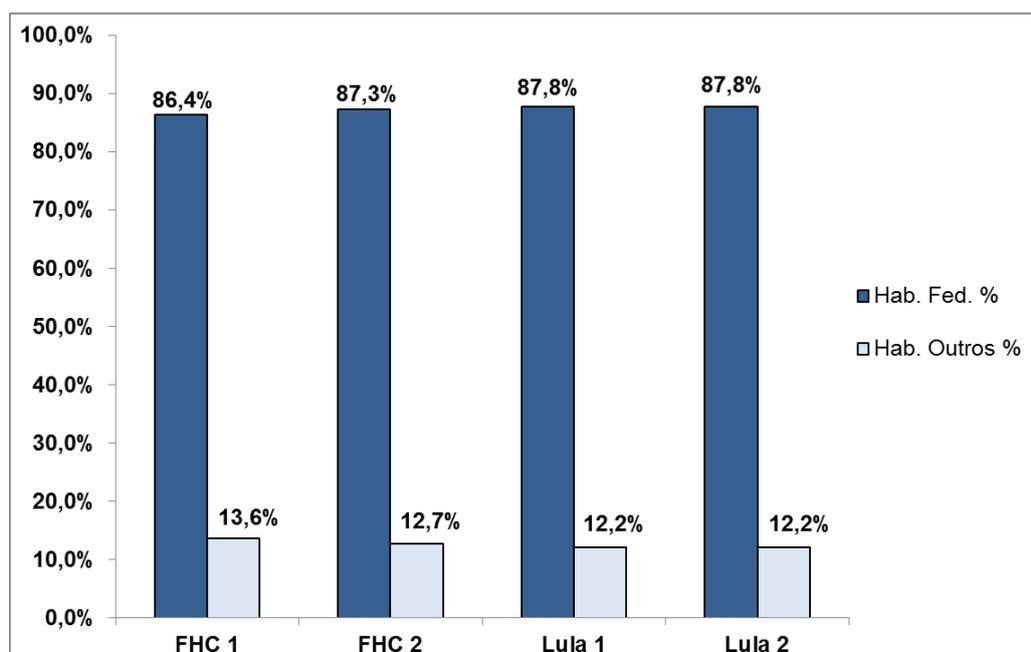
Fonte: Elaboração própria, com base nas publicações *Janela*.

O tema de conjuntura é o mais frequente entre os 14 temas verificados nos períodos FHC 1 e Lula 2 – o que se explica pela preponderância de temas ligados à implantação do Plano Real, no primeiro caso, e pelo destaque dado às políticas contra os efeitos da crise internacional, no segundo. O tema de habitação federal é o mais frequente nos períodos FHC 2 e Lula 1 (no primeiro caso, pela preponderância de artigos clamando por políticas para o setor; no segundo, no contexto de cobrança de promessas de programa e de implantação de medidas pró-habitação).

O **Gráfico 4.4.1** mostra o percentual de artigos referentes à habitação federal nos períodos considerados – os percentuais mais altos, superiores a 30%, foram verificados nos períodos FHC 2 e Lula 1; os menores, em torno de 19%, nos

períodos FHC 1 e Lula 2. O **Gráfico 4.4.2**, por sua vez, mostra que os temas referentes à habitação em âmbito federal são predominantes – os demais temas de habitação, que incluem a habitação em nível estadual, não chegam a 14%.

Gráfico 4.4.2 – Temas de *habitação federal* e *habitação outros* em relação ao total de temas de habitação (%)



Fonte: Elaboração própria, com base nas publicações *Janela*.

A partir dos gráficos acima, conclui-se que habitação em nível federal é um assunto de extrema importância para o sindicato, sendo suplantado em dois mandatos por questões relacionadas à conjuntura econômica e setorial. *Pela preponderância dos temas habitacionais em nível federal, é nítida a percepção de que é nesse nível que se encontram as instâncias decisórias e os órgãos mais importantes no direcionamento das políticas públicas.* Como visto no **Capítulo 2**, é do Executivo federal que partem as principais decisões sobre a habitação no Brasil. Iniciativas no âmbito do Congresso Nacional estão sempre condicionadas ao apoio do governo federal para que sejam aprovadas – ou seja, o sindicato se comporta no endereçamento de suas preocupações em habitação tendo como referência as

instâncias decisórias do Executivo federal. Essas proposições foram confirmadas nas entrevistas com os empresários.⁷³

Cabe ressaltar que o Estado de São Paulo, base do sindicato, estabelece uma política habitacional própria, pois tem receita específica voltada para esse fim. Os *Janelas* tratam da habitação estadual, mas a preocupação predominante se concentra na política nacional: seja nas condições gerais do SBPE e do FGTS, nos fundos disciplinados em nível federal, bem como nas disposições operacionais da Caixa Econômica Federal - elementos fundamentais para a implementação das diretrizes da política pública.

O **Gráfico 4.4.3** apresenta as apreciações de conjuntura e perspectivas. Trata-se de um tema que envolve subtemas, como crescimento econômico, crescimento setorial, controle da inflação e investimentos, os quais se referem à perspectiva de negócios para o setor. Para entender as apreciações de conjuntura, é preciso ter em mente que o principal anseio do Sinduscon-SP e da CBIC, desde a estabilização econômica com o Plano Real, era o estabelecimento de uma via continuada de crescimento econômico, com o aumento do investimento em infraestrutura e habitação.

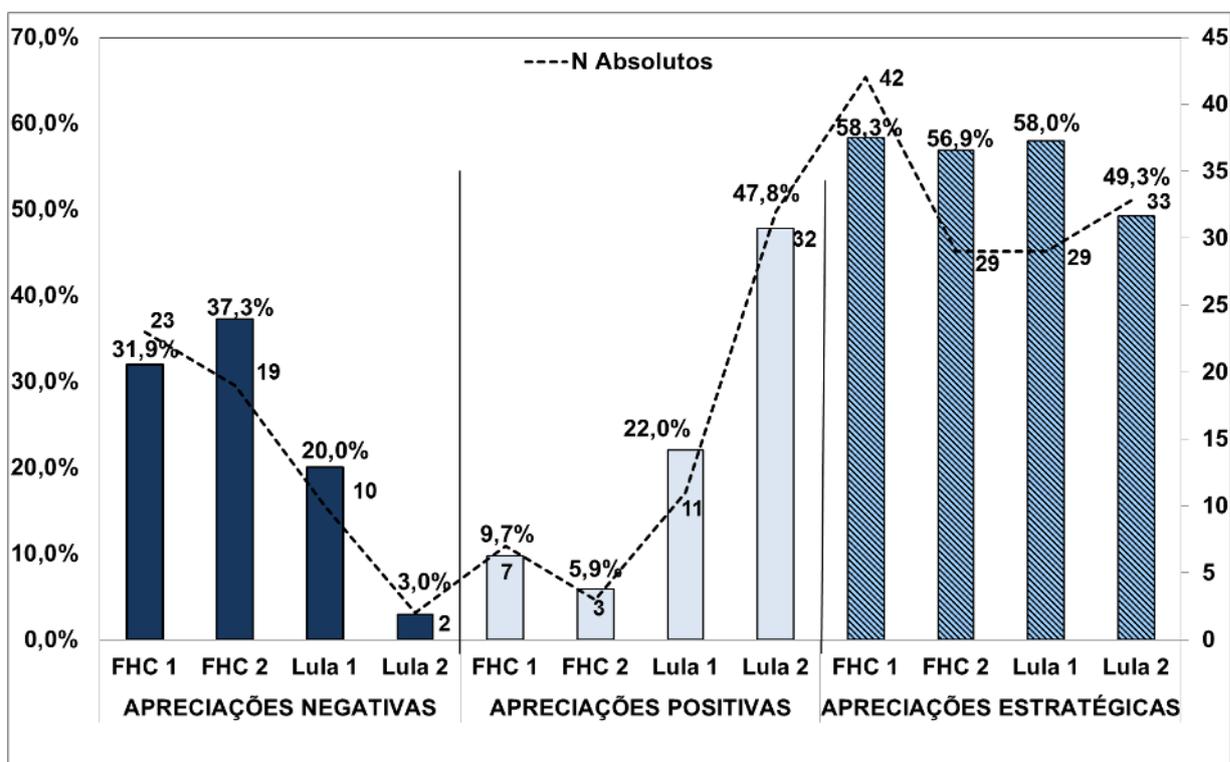
Os mandatos presidenciais estão comparados no gráfico por tipo de apreciação – assim, por exemplo, as avaliações negativas dos quatro períodos presidenciais estão reunidas de forma a possibilitar uma comparação imediata. Os tipos de avaliação (negativas, positivas e estratégicas) somam 100% em cada mandato. O primeiro mandato de FHC teve 31,9% de apreciações negativas nos temas de conjuntura; 9,7% de positivas e 58,3% de estratégicas – essas avaliações somam 100%.

Os altos percentuais de apreciações estratégicas, próximas ou superiores a 50% em todos os períodos explicam-se pelo caráter argumentativo dos textos,

⁷³ Essa afirmação é corroborada em entrevistas realizadas para esta pesquisa – o Executivo federal é instância prioritária de convencimento. Como exemplo, os depoimentos de José Carlos Martins, da CBIC, e de João Claudio Robusti, do Sinduscon-SP. Na defesa dos interesses do setor, explica Robusti: “O foco é o Executivo. Se há uma proposta, o ideal é vendê-la no Executivo. Uma vez com a proposta aceita por esse poder, parece que ela é de todos. Mas nem sempre o Executivo abre as portas. Daí resta o Legislativo, resta a oposição para dar um berro maior em caso de denúncia de desmando e desvios.” Para Melvyn Fox, presidente da Abrammat no período 2005-2011, 90% das ações de defesa de interesse da entidade visaram o governo federal.

muitas vezes pautados por análises técnicas e informativas, com exposição de preferências, mas sem apreciação valorativa.

Gráfico 4.4.3 – Temas de conjuntura: mandatos presidenciais comparados por tipo de apreciação (%) e número absoluto de ocorrências



Fonte: Elaboração própria, com base nas publicações *Janela*.

Chama atenção, em contrapartida, o alto número de apreciações negativas no governo FHC, com percentuais de 31,9% e 37,3% no primeiro e no segundo mandatos, respectivamente. No período FHC 1, essas avaliações se devem, principalmente, à frustração com relação ao baixo crescimento nacional e setorial. O período FHC 2, por sua vez, viu a iniciativa de decolagem econômica ser abortada em 2001 em razão do “apagão” e da conjuntura internacional desfavorável.

Com relação aos mandatos de Lula, o primeiro era tomado de incertezas, em especial no início, quando o nível de atividade econômica não se recuperava, o que redundou em 20,0% de avaliações negativas – esse percentual se reduz a

apenas 3% no segundo mandato, quando o crescimento é retomado mais fortemente e o setor e o governo passam a ter uma maior sintonia.

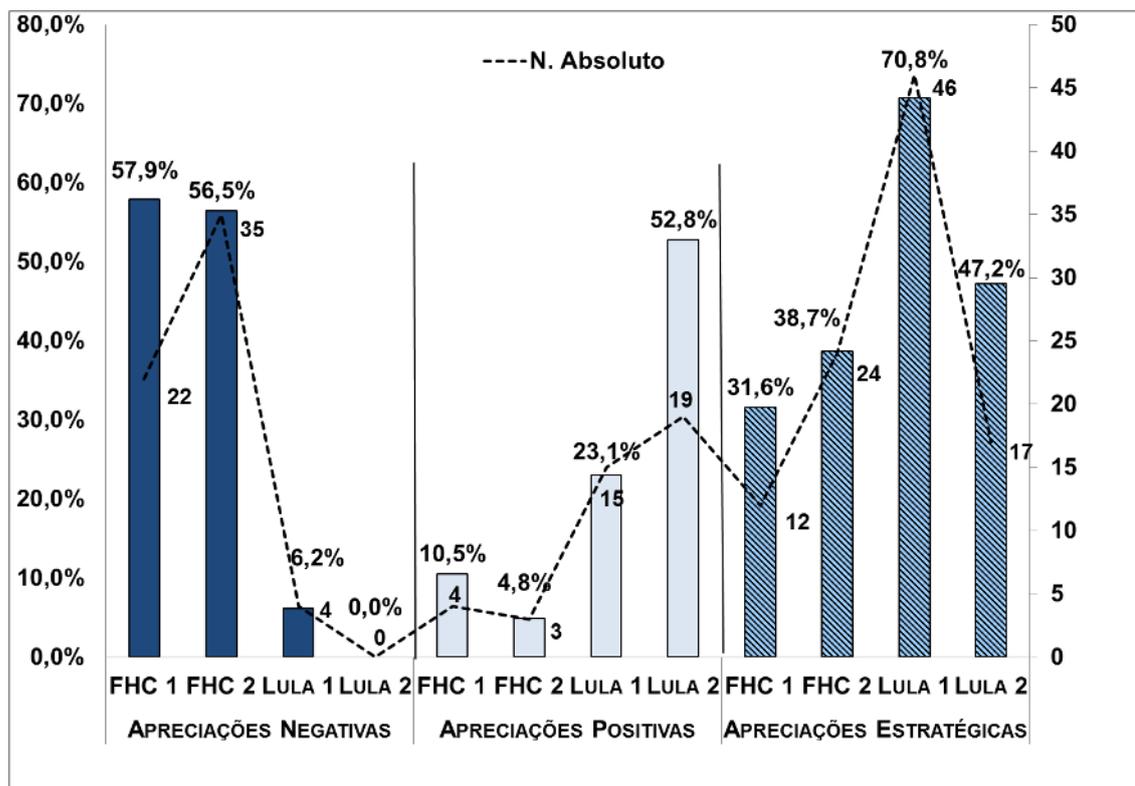
No tocante às apreciações positivas, elas foram mais pronunciadas no governo Lula, com 22,0% e 47,8%, para o primeiro e segundo mandatos, respectivamente – o percentual mais alto de FHC ocorreu no primeiro mandato, com 9,7%. O alto percentual de Lula já em sua primeira gestão se deve às medidas em cooperação com os setores econômicos e à recuperação do nível de atividade, com geração de emprego e renda associados a programas de combate à desigualdade social. O número de avaliações positivas do período Lula 2 é particularmente importante porque se refere ao período que engloba uma crise internacional – em outras palavras, as medidas de inspiração keynesiana agradaram ao setor da construção, alçado a elemento dinâmico privilegiado da economia em 2008-2009.⁷⁴

Com relação às opiniões sobre habitação federal, os contrastes entre os governos FHC e Lula são ainda mais pronunciados, conforme mostra o **Gráfico 4.4.4**. Primeiramente, há percentuais acima de 55% de apreciações negativas nesse tema nas duas gestões de FHC, o que se explica pela frustração com relação ao baixo volume de recursos destinados à habitação e pela percepção de que essa política pública não recebia a devida atenção por parte do governo federal. Em contraste, as apreciações negativas no governo Lula são de magnitude muito menor – 6,2% no primeiro mandato e inexistentes no segundo. A razão para tanto é que, uma vez estabelecido um ciclo de medidas favoráveis à política habitacional, prevalecem apreciações do ponto vista estratégico e positivo.

De fato, as apreciações positivas, ocorridas em baixos percentuais nas gestões FHC (10,5% e 4,8%, para o primeiro e o segundo período, respectivamente), tornam-se bastante frequentes nos mandatos de Lula, com 23,1% no primeiro e 52,8% no segundo.

⁷⁴ Enquanto a economia teve um crescimento próximo de zero em 2009, o PIB da construção civil registrou crescimento de 8,3% em termos reais (cálculo da FGV com base em dados do IBGE). A expansão da construção civil, por sua vez, foi impulsionada pela atividade das construtoras, a qual registrou taxa de crescimento de 18,5%. Em outras palavras, a atividade setorial evitou que o país entrasse em recessão e possibilitou que a atividade econômica fosse retomada em um curto período de tempo.

Gráfico 4.4.4 – Temas de habitação federal: mandatos presidenciais comparados por tipo de apreciação (%) e número absoluto de ocorrências



Fonte: Elaboração própria, com base nas publicações *Janela*.

Tamanho contraste se explica pela total mudança de cenário pela qual passou a política habitacional. De um tema secundário nas prioridades de governo em FHC, a provisão de bens habitacionais passa a ser um dos elementos distintivos da administração Lula, seja por meio do *boom* imobiliário, seja por aportes de recursos para a política social de habitação. As apreciações positivas são expressivas já no primeiro mandato; no segundo mandato, a tônica é de aperfeiçoamento de um contexto já favorável à habitação, e as apreciações positivas se tornam superiores a 50%. As apreciações estratégicas somam percentuais superiores a 30% nas gestões FHC e atingem patamares bastante superiores nas administrações de Lula, com 70,8% já no primeiro mandato, diminuindo para 47,2% no segundo, em razão do aumento das apreciações positivas.

Em resumo, as entidades da construção atuam estrategicamente junto ao Executivo federal, locus privilegiado de defesa de interesses. Há confluência de interesses dessas organizações com as políticas postas em prática pela administração petista, com destaque para a habitação. Essa relação se estreita ao longo do tempo, em razão das políticas adotadas e da recuperação da atividade setorial e econômica, em forte contraste com o ocorrido durante a administração FHC, quando o setor viu frustradas suas expectativas de crescimento.

4.5 – A ampla aliança da cadeia produtiva da construção

Esta seção demonstra que as entidades empresariais da construção civil agem conjuntamente articulando seus interesses na relação com o Executivo federal. Evidência disso foi a ampla aliança da cadeia produtiva da construção ocorrida em 2006, denominada União Nacional da Construção (UNC). O que motivou 136 entidades da cadeia produtiva da construção a se mobilizarem para apresentar um documento de propostas aos candidatos a presidente nas eleições de 2006? Tendo em vista que a maior parte das reivindicações fora atendida em 2007, com o PAC, por que a aliança não se manteve para a eleição presidencial seguinte?

O primeiro mandato de Lula chegaria ao final com o setor da construção civil na expectativa de que as iniciativas de investimentos em habitação e infraestrutura fossem ampliadas em um programa de desenvolvimento. A sinalização de políticas do governo petista, em especial as medidas de regulação do mercado imobiliário e a consequente retomada da produção em larga escala, deu impulso à união do empresariado em torno desse projeto. De acordo com o então presidente do Sinduscon-SP, João Cláudio Robusti, a situação favorecia a ação conjunta, pois os demais setores que compõem a cadeia sentiam a necessidade de inserção no movimento de profissionalização e desenvolvimento de negócios. “As entidades perceberam que agir apenas de forma pulverizada não era a melhor opção. Entenderam a necessidade da união, de oferecer um projeto para o país.”⁷⁵

⁷⁵ Entrevista a este autor e a Ana Maria Castelo, publicada na revista *Conjuntura da Construção*, Ano VIII, Nº 2, Junho 2010.

A eleição presidencial de 2006 trazia dois candidatos fortes, a saber, o próprio Lula, com popularidade abalada pelo escândalo do “mensalão”, e Geraldo Alckmin (PSDB). A expectativa do setor da construção civil era a de que o cenário favorável de negócios recentemente estabelecido tivesse continuidade, independentemente do partido que ganhasse as eleições. A pressão empresarial por um programa de investimentos em grande escala visava assegurar uma agenda desenvolvimentista mesmo a despeito da derrota de Lula, o que não era improvável.

A administração do PT, marcada no mandato de Lula pelo diálogo com o empresariado, sinalizava a necessidade de articulação de interesses setoriais. O executivo Melvyn Fox⁷⁶ ressaltava uma reunião, em 2005, em que o ministro do Desenvolvimento, Luiz Fernando Furlan, conclamou as entidades representativas da construção a deixar de defender propostas isoladas, específicas de cada segmento, para que formulassem uma proposta conjunta. A ideia era fundamentar o diálogo com o governo baseado em interesses comuns do setor, de maneira mais articulada e com mais representatividade.

Nos meses que antecederam as eleições presidenciais de 2006, ocorreu o amplo e inédito movimento das entidades que compõem a cadeia produtiva da construção civil que resultou na UNC. O movimento reuniu um total de 136 entidades de vários segmentos e de diferentes níveis de atuação e teve a articulação da CBIC e da Fiesp – contou com a atuação de organizações como a Abramet, a Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção (Anamaco), a Abecip, a Associação Brasileira dos Fabricantes de Tintas (Abrafati) e o Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva (Sinaenco).⁷⁷

A Fiesp, por meio de seu Comitê da Cadeia Produtiva da Construção Civil (Comcic), forneceu a estrutura para articulação da aliança.⁷⁸ Os gastos com o projeto incluíram: a) contratação de consultoria técnica da Fundação Getúlio Vargas para elaborar um estudo sobre o potencial do setor na geração de renda, emprego e

⁷⁶ Em entrevista para esta pesquisa.

⁷⁷ As entidades acima foram citadas apenas como exemplo, pelo fato terem sido mencionadas com certa frequência por participantes, mas isso não envolve julgamento sobre a importância delas na coalizão. A lista completa das entidades participantes se encontra no **Anexo**.

⁷⁸ Um fato sintomático da crescente importância da cadeia produtiva da construção nos anos recentes é a transformação desse comitê, após a organização da UNC, em departamento da Fiesp, um avanço dentro da hierarquia da federação.

qualidade de vida no Brasil; b) a publicação e impressão do documento; c) produção de vídeo e apresentação; d) promoção de eventos para entrega do documento aos candidatos; e) coordenação entre os participantes. O valor total desses gastos foi dividido em quotas adquiridas pelas entidades – as maiores adquiriram mais quotas, enquanto outras simplesmente não participaram do rateio.⁷⁹

O discurso adotado pela UNC ressaltou a importância do setor para o desenvolvimento, procurando, assim, aprofundar seu papel na política econômica do governo. Nas palavras do presidente da CBIC, Paulo Simão, buscou-se a “convergência de ideias, de propósitos e de propostas, buscando convergir no que é possível, buscando um crescimento sólido e sustentável para a cadeia produtiva e para o país”.⁸⁰

Quadro 4.5.1 – Reivindicações da UNC e os resultados

Reivindicação	Resultado
Melhoria e ampliação da malha rodoviária	Contemplado
Investimentos na geração de energia elétrica	Contemplado
Investimentos em saneamento	Contemplado
Investimentos em habitação social	Contemplado
Inclusão do setor na Lei de Micro e Pequenas Empresas	Contemplado
Redução da carga tributária de materiais de construção	Contemplado
Marco regulatório para saneamento	Contemplado
Desburocratização do licenciamento ambiental	Contemplado parcialmente
Desoneração das operações de crédito habitacional	Não contemplado

Fonte: Revista *Conjuntura da Construção* Ano VIII, Nº 2, Junho 2010.

Como mostra o **Quadro 4.5.1**, após a reeleição de Lula várias sugestões contidas no documento⁸¹ foram adotadas no PAC, anunciado no início de 2007. Esse fato foi avaliado como uma resposta bastante positiva do governo ao empresariado, um retorno de peso de investimentos estatais na alavancagem da

⁷⁹ Estas últimas poderiam ser classificadas como “caronistas”, na clássica análise de ação coletiva proposta por Olson (1999, [1965]). Não há dúvida de que as principais entidades “empresárias da política” arcaram com o custo da mobilização e trouxeram consigo as caronistas. Entretanto, isso não explica tudo, como será visto mais adiante. O que inviabilizou a aliança em 2010 não foram os custos e seu rateio, mas, sim, divergências entre entidades que lideravam os movimentos.

⁸⁰ Entrevista publicada na revista *Conjuntura da Construção*, Ano VIII, Nº 2, Junho 2010.

⁸¹ Fundação Getúlio Vargas (2006).

economia. Da perspectiva do modelo de Kingdon, a cadeia produtiva da construção civil estava em posição privilegiada na concertação do PAC, seja ao realçar o *problema* – baixo investimento e deficiência da infraestrutura – ou ao contribuir com a proposição de *alternativas*, com o documento técnico, em grande medida contemplado no desenho do programa. Do ponto de vista do *fluxo da política*, tratava-se de início de governo, com uma situação macroeconômica mais favorável ao lançamento de um programa desenvolvimentista.

Na avaliação de dirigentes setoriais, a UNC contribuiu para estreitar o relacionamento da cadeia produtiva junto aos órgãos de decisão do governo em diversos níveis. Mais importante, o sucesso da UNC fez com que as entidades, ao atuarem isoladamente, começassem a ser mais bem recebidas pelos integrantes do governo, pois esses interlocutores passaram a enxergá-las como parte de “um todo maior”, na expressão de Robusti.⁸² Segundo o vice-presidente da CBIC, José Carlos Martins, “o setor da construção aprendeu a dialogar com a sociedade, ao frisar o papel da construção na melhoria do IDH”.⁸³

A UNC abriu as portas do governo. O segundo e o terceiro escalão do governo federal se mostravam receptivos e abertos às sugestões. Isso contrastava, por exemplo, com o governo tucano de José Serra em São Paulo (2006-2010), que em geral se mostrava avesso ao diálogo, mesmo fundamentado em documentos técnicos. (Melvyn Fox, em entrevista para esta pesquisa)

A UNC foi um movimento organizado informalmente e para o qual houve uma tentativa de aglutinação em 2010, com o mesmo objetivo de 2006, qual seja, levar a mensagem da cadeia produtiva da construção aos candidatos à Presidência da República. Mas a tentativa não foi bem-sucedida em razão de disputas entre dirigentes para tomar a frente das iniciativas. O histórico das duas edições da UNC revela aspectos importantes para a representação de interesses deste setor no governo Lula. Embora a adesão maciça seja importante – e isso era mais decisivo

⁸² Entrevista publicada na revista *Conjuntura da Construção*, Ano VIII, Nº 2, Junho 2010.

⁸³ Referência, em depoimento para esta pesquisa, aos impactos dos investimentos no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), conforme destacava o documento elaborado pela Fundação Getúlio Vargas para a UNC.

em 2006, quando estava em pauta a demanda por amplos investimentos estatais –, o empresário da política vê o crédito de sua atuação diluído entre muitas outras entidades. Há que se ponderar a importância para o empresário da política de obter sucesso em iniciativas isoladas, nas quais os créditos possam lhe ser atribuídos, de forma que ele possa ser reconhecido pelos seus representados.

O esvaziamento da UNC em 2010 não deve ser visto como uma fraqueza de atuação do setor, a julgar pela avaliação dos dirigentes e de fatos posteriores. As construtoras, por exemplo, tiveram grande sucesso na defesa de seus interesses no PMCMV – o mesmo vale para indústria de materiais de construção, que obteve desonerações de tributos. O esvaziamento da aliança indica que a veiculação de propostas pode ocorrer por canais diversos e mais adaptados às circunstâncias dos empresários da política – a articulação de interesses, para obter resultados, não precisa necessariamente ser ampla, mas representativa e oportuna. A coalizão maciça pode, no entanto, ganhar mais importância em outro tipo de conjuntura, em que a afirmação do setor como um todo seja decisiva. Esse não era o caso em 2010, quando as principais reivindicações de apelo amplo já haviam sido atendidas.

A mobilização em torno da UNC é explicada pelo estímulo induzido pela política de reativação do setor imobiliário e pela perspectiva de amplos investimentos em infraestrutura – portanto ela foi induzida pela sinalização prévia da política do governo Lula. O fato de ela não ter se repetido em 2010 se deve a disputas pela liderança. Uma aliança ampla, por sua vez, não tinha tanto apelo em 2010, a ponto de apagar arestas e divergências de interesse. É sintomático que os participantes apontem a melhora do relacionamento mais individualizado, ou em alianças menores, com o governo. Essa conclusão é corroborada pela pesquisa realizada com executivos de empresas da construção, apresentada em seguida.

4.6 – Os executivos da construção civil

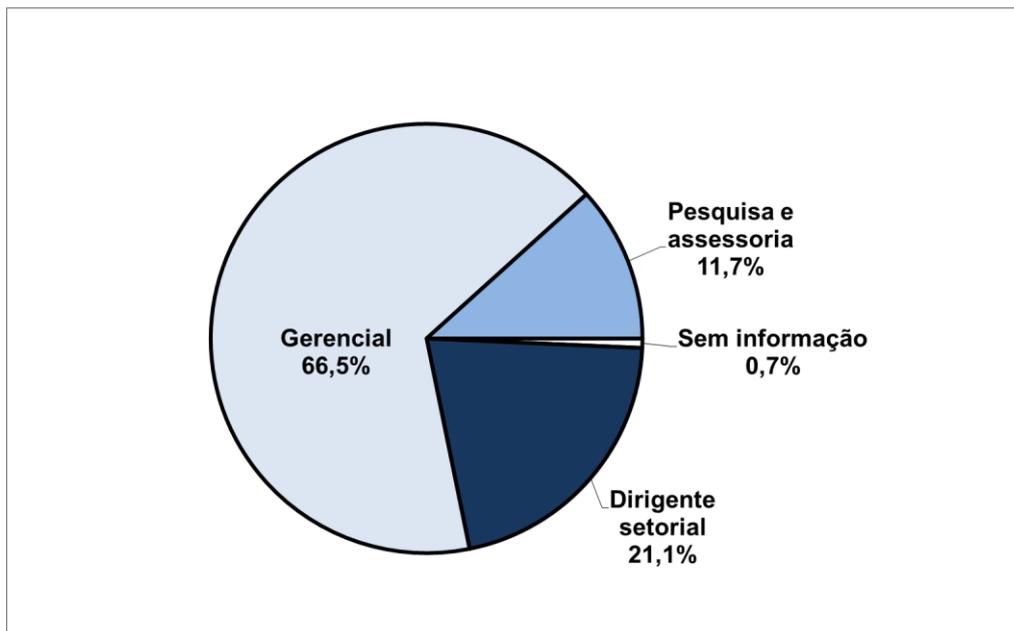
As seções anteriores trataram da relação do empresariado com o governo federal sob a perspectiva das entidades representativas. Será apresentada agora a visão dos executivos da construção civil sobre as questões abordadas

anteriormente. A pesquisa foi elaborada para avaliar qual a percepção desses profissionais sobre as políticas governamentais para o setor e o relacionamento governo-empresariado nos anos recentes, de maneira a complementar os resultados relatados anteriormente, para efeito de controle e detalhamento do argumento.

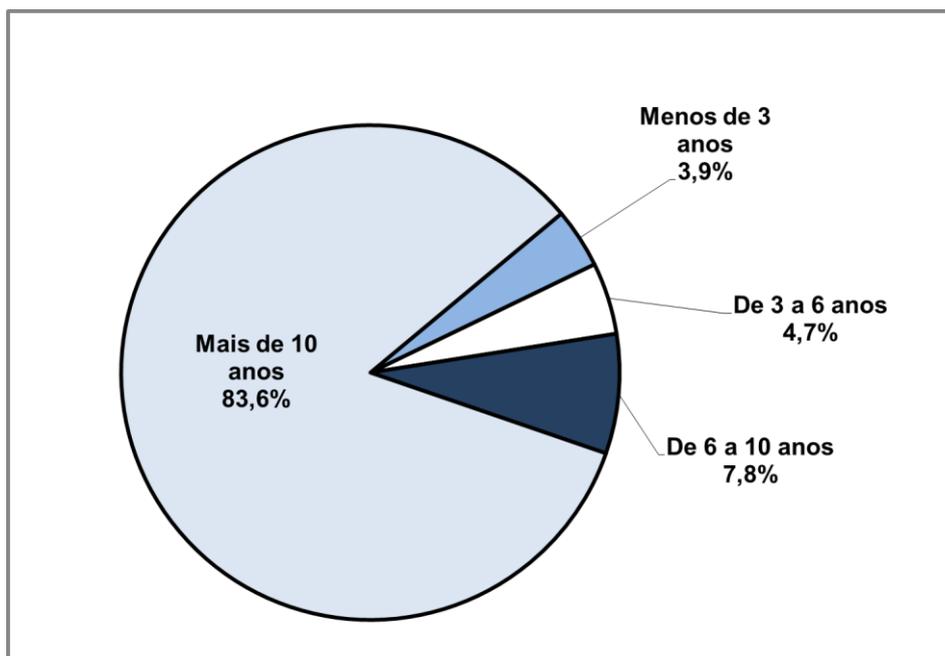
Para obter uma amostra de executivos – termo utilizado aqui para exprimir o perfil geral dos participantes – que atuam direta ou indiretamente no segmento imobiliário e de habitação, foi distribuído questionário a participantes do 83º Encontro Nacional da Indústria da Construção Civil (Enic), ocorrido nos dias 10, 11 e 12 de agosto de 2011 em São Paulo. Trata-se do principal evento anual promovido pela CBIC, e a edição de 2011 foi organizada pelo Sinduscon-SP. O encontro representava uma oportunidade privilegiada de colher uma visão retrospectiva da articulação da política habitacional na administração Lula, encerrada havia poucos meses. Os participantes eram representantes das principais entidades setoriais, empresários, executivos ou técnicos do setor – um público bem informado sobre a área em que atuam. A amostra de 128 executivos fez parte de um total de aproximadamente 500 participantes nos grupos de trabalho do evento.⁸⁴

A distribuição dos questionários ocorreu nas comissões dedicadas à área imobiliária e de obras públicas – esta última envolve também empreendimentos voltados à habitação. A ampla maioria, 67,2% dos entrevistados, declarou atuar no segmento residencial (construção e incorporação); 47,7% trabalham com obras de infraestrutura, industriais e comerciais; 24,2% atuam em serviços relacionados à construção (elaboração de projetos e serviços financeiros, por exemplo); e 7,0% trabalham na indústria e no comércio de materiais de construção. Esclareça-se que, no ramo da construção, é comum as empresas atuarem em mais de uma área, por isso o total de percentuais supera 100%.

⁸⁴ A pesquisa foi colocada em prática com o apoio do Sinduscon-SP e da CBIC. Resultados foram divulgados na revista *Conjuntura da Construção*, considerando na amostra representantes governamentais presentes às sessões, nas edições Ano IX, Nº 3, de setembro de 2011, e Ano X, Nº 1, de março de 2012. A pesquisa é de concepção e realização deste autor e contou com a colaboração de Ana Maria Castelo, na discussão dos dados, e do economista Fernando Garcia de Freitas, na tabulação e apreciação geral.

Gráfico 4.6.1 – Posição profissional dos pesquisados

Fonte: Elaboração própria.

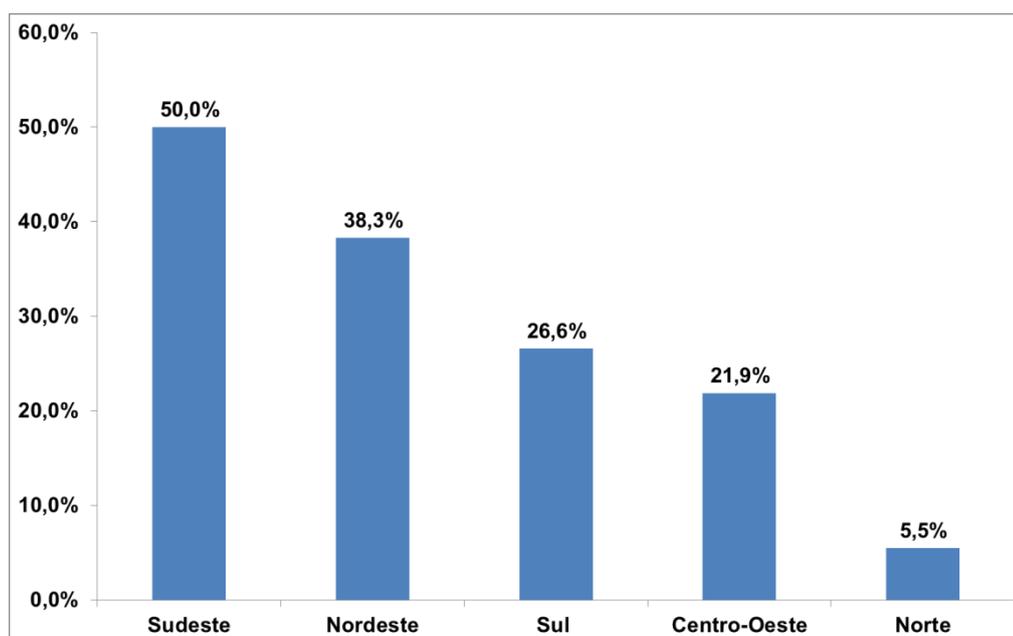
Gráfico 4.6.2 – Tempo de atuação na cadeia produtiva da construção

Fonte: Elaboração própria.

Como mostra o **Gráfico 4.6.1**, a amostra é majoritariamente constituída por gerentes (66,5%). A presença de dirigentes sindicais da construção civil (Sinduscons, principalmente) e de entidades ligadas à cadeia produtiva é alta (21,1%) – os membros desse grupo, em regra, atuam também em empresas.

Eles se diferenciam, no entanto, por possuírem maior experiência na política institucional e no relacionamento com os governos. Um fator distintivo da amostra, para os fins desta pesquisa, é o tempo de atuação dos pesquisados dentro da cadeia produtiva da construção: 83,6% têm experiência superior a dez anos no setor, o que valoriza a opinião sobre o período pesquisado, ou seja, *vivenciaram profissionalmente as administrações FHC e Lula* (**Gráfico 4.6.2**). Considerando o corte com mais de seis anos, o percentual atinge 91,4% da amostra – o que denota que os presentes a esse tipo de evento possuem maturidade profissional em suas áreas de atuação. Frise-se que esses profissionais participaram do evento como representantes de suas entidades e empresas.

Gráfico 4.6.3 – Regiões de atuação dos participantes



Fonte: Elaboração própria.

Um percentual de 21,1% dos entrevistados declarou que suas empresas têm atuação nacional. Como mostra o **Gráfico 4.6.3**, a atuação na região Sudeste é predominante (50,0%), refletindo o mesmo percentual das sedes de empresas registrado pela Pesquisa Anual da Indústria da Construção (Paic-IBGE, 2009). Os percentuais verificados nas regiões Sul e Norte também se aproximam dos percentuais das sedes das empresas informados pela Paic.⁸⁵ Um percentual de 38,3% dos respondentes apontou atuação na região Nordeste, uma participação superior ao número de sedes relatado na Paic (14,2%). O resultado, contudo, é coerente com o fato de o Nordeste ter registrado nos últimos anos alta atividade em obras de infraestrutura e de moradia social – as sedes das empresas não ficam necessariamente na região de atuação. Esse raciocínio pode ser aplicado ao Centro-Oeste, com 21,9%, e que, segundo a Paic, possui 7,6% das empresas.

Em resumo, trata-se de uma amostra nacional, com predomínio de gerentes de empresas de construção civil com experiência em sua área de atuação. Os profissionais que participaram da pesquisa ocupam posições que demandam que estejam bem informados sobre assuntos de interesse do setor da construção. Logo, a amostra envolve um grupo grande e qualificado que pode ser tomado como representativo dos executivos do setor.

4.7 – Crescimento, no passado e no futuro

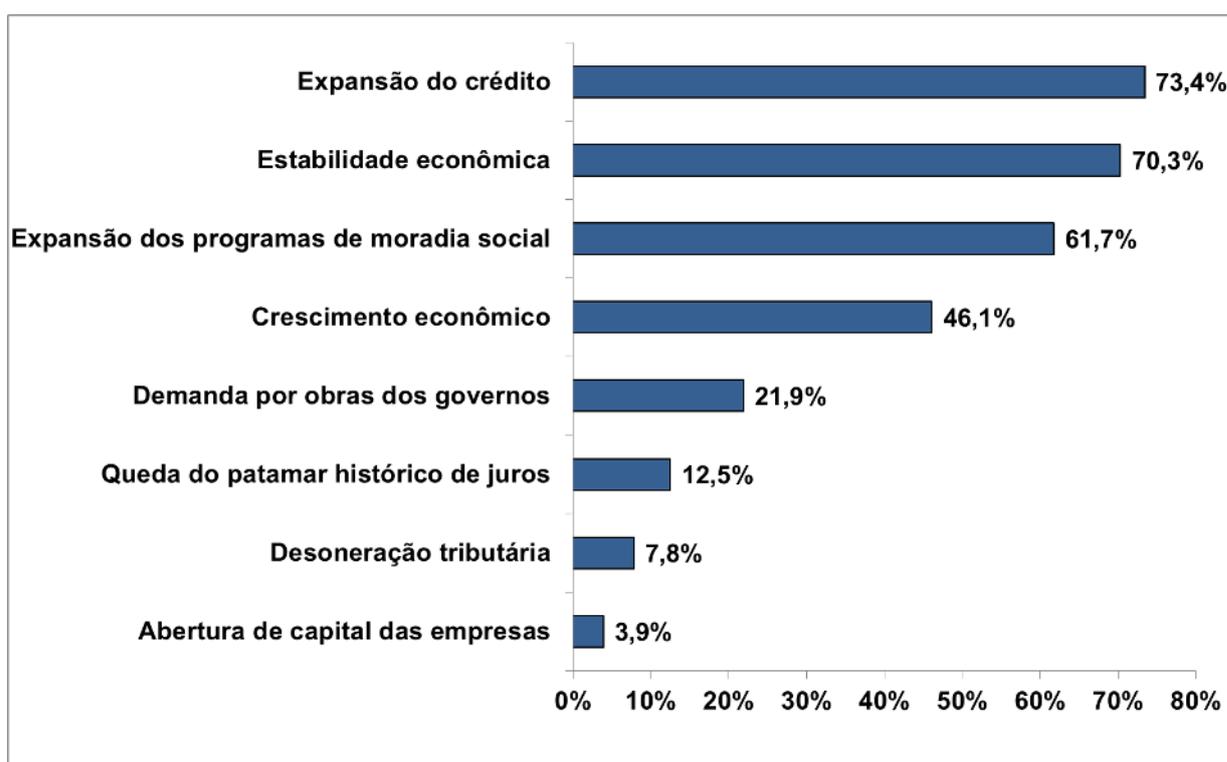
Esta seção abordará as percepções dos executivos sobre as causas do crescimento setorial nos últimos anos e as condições necessárias para sua continuidade.

No que se refere às causas do desempenho recente, o questionário apresentava oito itens de relevância (**Gráfico 4.7.1**). Pedia-se ao respondente que apontasse os três principais fatores, sem necessidade de ordenação. Em primeiro lugar, presente em 73,4% dos questionários, consta a expansão do crédito. Como visto neste trabalho, a expansão do crédito ocorreu a partir da lei 10.931, de 2004, a

⁸⁵ A distribuição das sedes de empresas de construção nas regiões segundo a Paic-IBGE (2009) é: Norte: 4,0%; Nordeste: 14,2%; Centro-Oeste: 7,6%; Sul: 24,2%; e Sudeste: 50,0%.

qual conferiu maior segurança jurídica às transações do mercado imobiliário e também aos subsídios, que tornaram o financiamento mais acessível. Como se trata de uma amostra que privilegiou a opinião de empresários direta ou indiretamente ligados ao setor imobiliário e à habitação, é uma resposta reveladora da percepção do setor sobre a importância dessas medidas.

Gráfico 4.7.1 – Os três fatores mais importantes para o crescimento da construção nos últimos anos



Fonte: Elaboração própria.

O segundo fator mais apontado pelos executivos é mais abrangente, ou seja, refere-se à estabilidade da economia, apontada por 70,3% dos respondentes. A interpretação desse resultado envolve algumas qualificações. A estabilidade estava presente desde 1994, com o Plano Real. Todavia, os negócios no setor começaram a prosperar após a alternância de governo, em que um partido de oposição, ao assumir o poder, deu continuidade à estabilização. Portanto há a percepção de que a estabilidade é condição necessária para os negócios do setor.

O terceiro fator mais apontado é a expansão dos programas de moradia, com 61,7% das respostas. Os demais fatores apontados pelos executivos se distribuem em percentuais comparativamente menores. O crescimento econômico, apontado em 46,1% dos questionários, tem um peso importante, mas é preciso ressaltar que aparece em percentual menor do que a estabilidade econômica.

A demanda por obras de governos aparece com 21,9%, fator que, no contexto, não se confunde com obras de habitação. A queda histórica dos patamares de juros, apesar de sua importância estrutural, deu-se de forma discreta na habitação, que tem crédito direcionado a partir da poupança e do FGTS, o que explica o percentual de apenas 12,5% das respostas. A desoneração tributária, que impactou mais destacadamente a indústria de materiais, aparece com apenas 7,8%. A abertura de capital, um elemento importante de capitalização, beneficiou um grupo reduzido de empresas, daí o percentual de apenas 3,9%.

Gráfico 4.7.2 – Os três fatores mais importantes para o crescimento da construção nos próximos anos



Fonte: Elaboração própria.

Como seguir em frente nessa rota positiva de negócios? Entre oito sugestões, os empresários tiveram que apontar três fatores considerados como mais importantes para que o setor possa continuar crescendo de forma sustentada (**Gráfico 4.7.2**). As respostas revelam uma preocupação constante em diversos documentos setoriais recentes: a necessidade de aumentar a produtividade das empresas⁸⁶. Assim, os dois fatores mais assinalados foram: 1) a necessidade de expansão e de qualificação da mão de obra e 2) a necessidade de industrialização dos processos produtivos, com 68,0% e 53,9% das assinalações, nessa ordem.

O terceiro item mais indicado foi a necessidade de maior investimento em infraestrutura, com 40,6%. A criação do PAC, em 2007, indicou o reconhecimento da importância de elevar o patamar de investimentos na economia, mais precisamente pelo aumento das inversões em infraestrutura. No entanto, quatro anos depois, a taxa de investimento do país ainda não chegou ao patamar de 20%, fazendo com que o maior crescimento da demanda das famílias represente também maior pressão sobre preços e limitação ao crescimento. É importante notar, porém, que os entrevistados ressaltaram a importância do PAC para seus negócios. Isso indica o entendimento de que, se o investimento na economia está baixo, a situação seria pior sem o PAC.

O quarto item mais mencionado pelos executivos (33,6%) mostra a importância de diversificação e expansão de novas fontes de financiamento, uma questão que vale tanto para a área habitacional, dependente dos recursos da poupança e do FGTS (fundos que, em dadas condições, podem se esgotar), quanto para a infraestrutura, bastante dependente dos recursos do BNDES. Numa escala de menor importância, também foram apontados pelos executivos como fatores decisivos para garantir o crescimento equilibrado a necessidade de aprimoramento de trâmites burocráticos, a redução das taxas de juros, o investimento em moradia social e o aprimoramento tributário.

É aparentemente paradoxal que o investimento em moradia social tenha ficado com um dos menores percentuais de assinalações. Esse resultado mostra, à primeira vista, uma contradição quando se coloca esse investimento como um dos

⁸⁶ Entre os documentos, o Construbusiness 2010 (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE SÃO PAULO, 2010).

principais fatores explicativos do crescimento passado. Contudo, isso tem uma razão de ser: em conversas com os empresários à época, era explícito que estes consideram a questão da moradia social encaminhada, ou uma questão não premente. Trata-se, na realidade, de uma indicação de confiança na política pública, um legado considerável conquistado por um governo que ofereceu mais investimentos do que as próprias entidades empresariais pretendiam obter por ocasião das negociações do PMCMV.

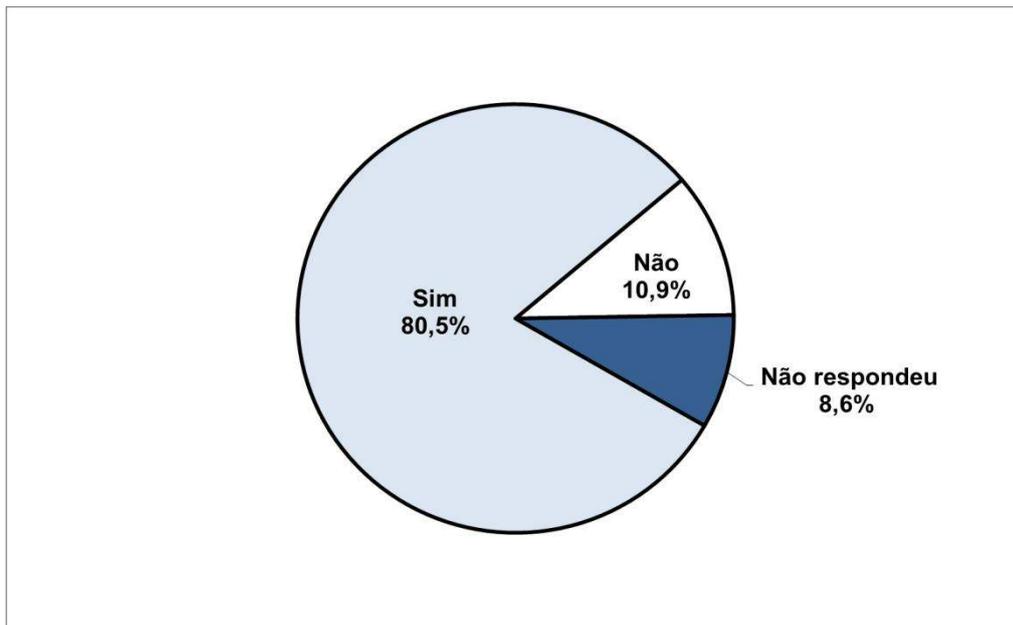
4.8 – Visão dos programas e da relação com o governo

O grupo de perguntas comentado até aqui procurou avaliar a visão de passado e de futuro da política governamental para a construção civil. Um segundo grupo de questionamentos trata mais diretamente do relacionamento setor-governo e da avaliação dos executivos da construção sobre os principais programas estatais de investimento, o PAC e o PMCMV.

Primeiramente, *95,3% dos que responderam à pesquisa consideraram importante o diálogo com o governo para o bom desempenho do setor*. Essa percepção, como mencionado, parte de um grupo bem informado sobre as questões setoriais. O dado ressalta a importância do diálogo colocado em prática pelo governo Lula para o estabelecimento de políticas setoriais. Diálogo, no caso, é sinônimo de políticas discutidas com as entidades empresariais e previsibilidade da ação do governo federal, elementos fundamentais nas decisões de investimento.

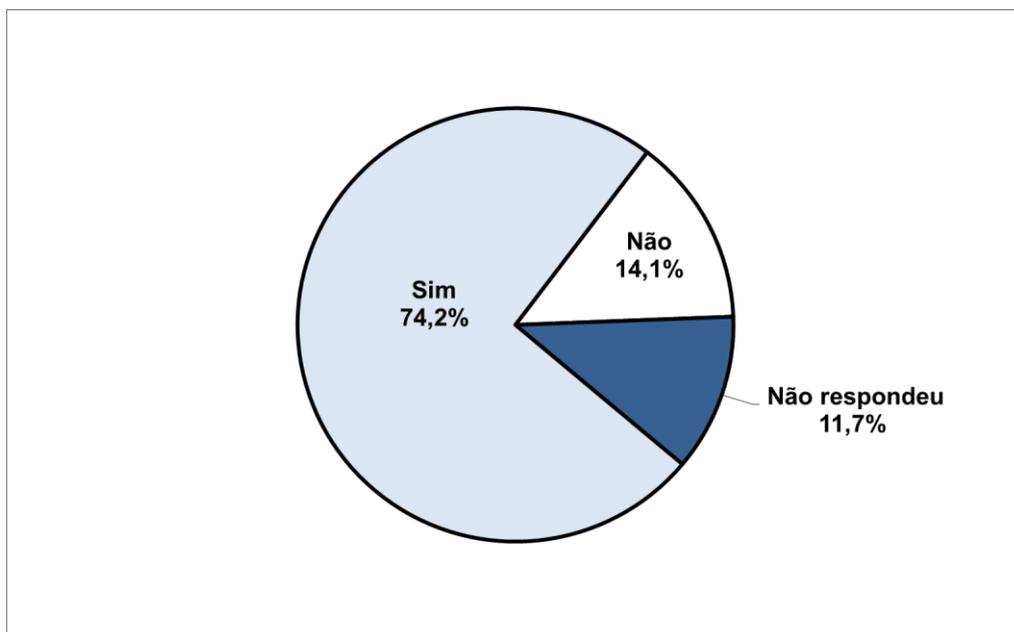
Questionou-se também se o setor passou a ser mais bem ouvido pelo governo federal nos anos recentes, em que se verificou a melhora no cenário de negócios (**Gráfico 4.8.1**). Para 80,5% dos respondentes, a resposta foi positiva – apenas 10,9% responderam não e 8,6% não sabiam. Esses dados mostram que, na percepção dos executivos, houve uma mudança no tipo de relação no governo Lula em comparação ao período FHC, conforme apontavam as entidades do setor. O **Gráfico 4.8.2** mostra que, para 74,2% dos pesquisados, o cenário positivo de negócios e as sinalizações de políticas públicas têm favorecido a ação conjunta dos membros da cadeia produtiva da construção.

Gráfico 4.8.1 – O setor passou a ser mais bem ouvido pelo governo federal nos anos recentes, quando a construção registrou alto crescimento?



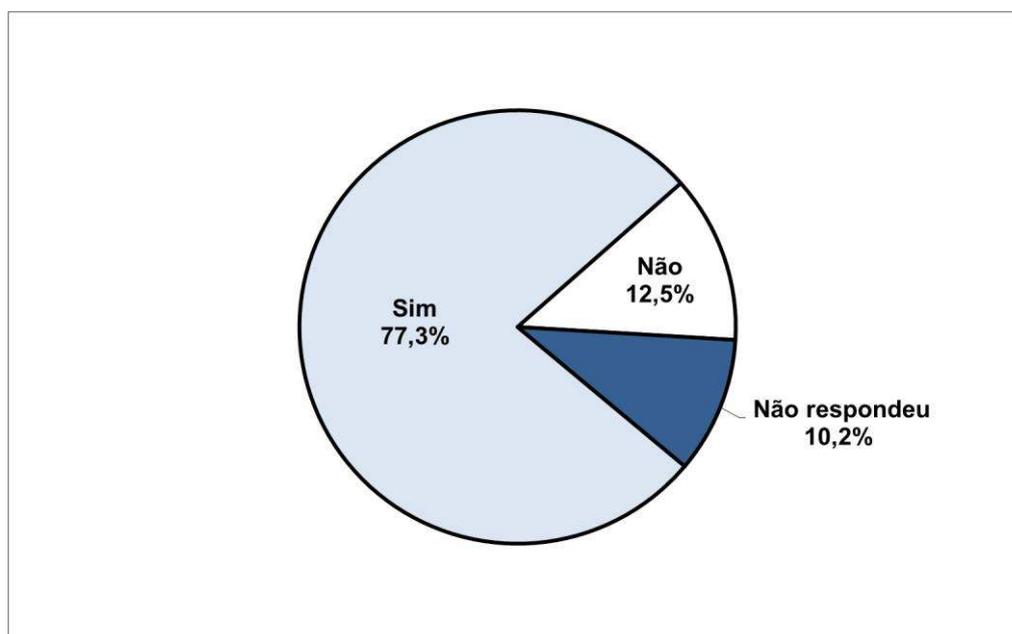
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 4.8.2 – O cenário positivo de negócios e as sinalizações de políticas públicas nos últimos anos têm favorecido a ação conjunta dos membros da cadeia produtiva na busca por objetivos comuns?



Fonte: Elaboração própria.

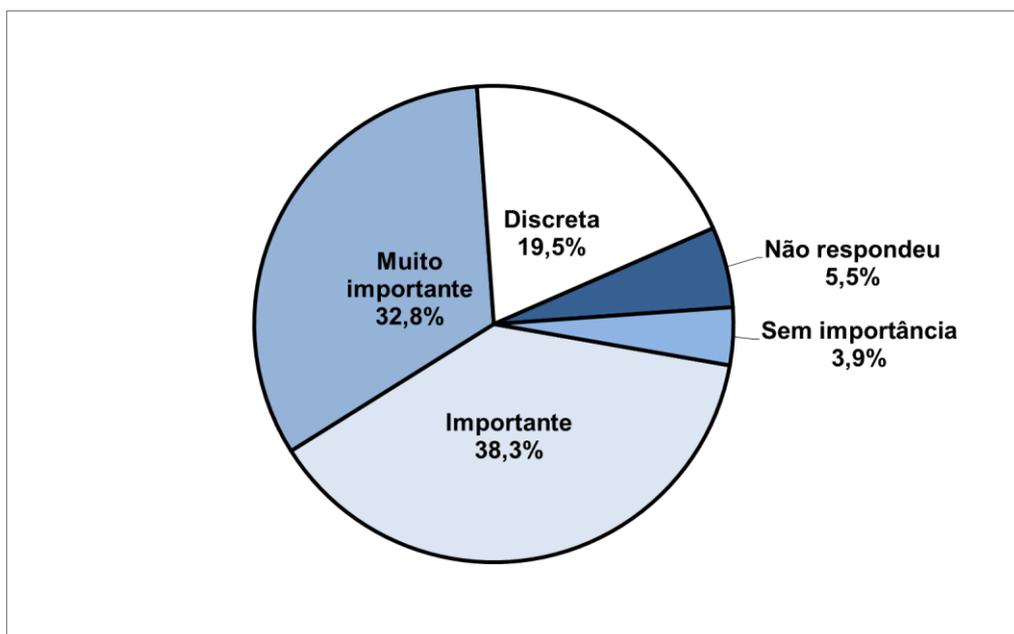
Gráfico 4.8.3 – Os programas sociais (de renda, moradia etc.) foram importantes para o desempenho de seus negócios?



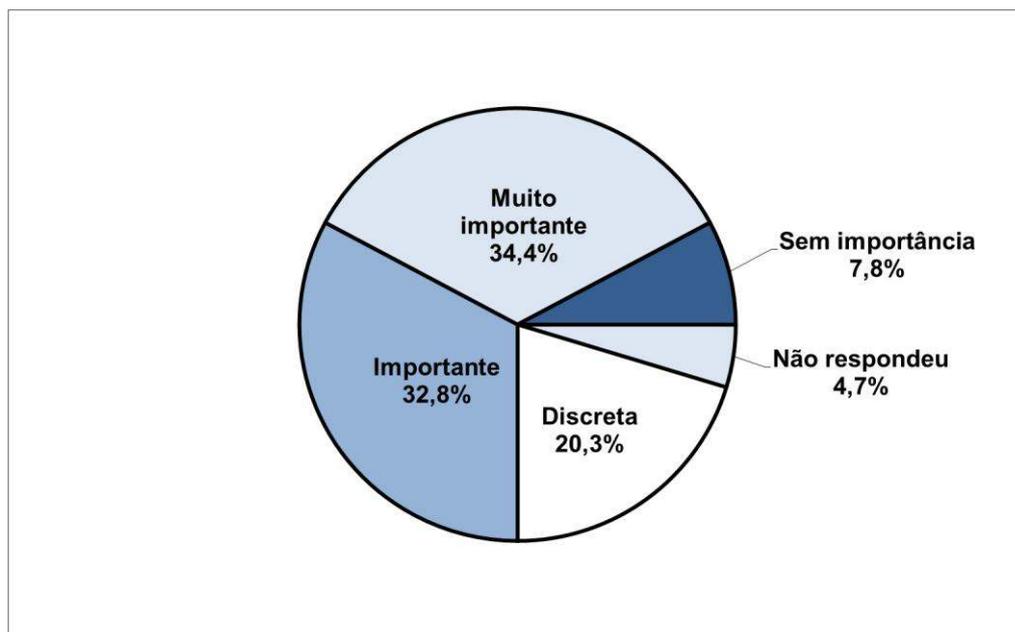
Fonte: Elaboração própria.

Questionou-se sobre o papel positivo dos programas sociais em geral para o horizonte de negócios do entrevistado: 77,3% concordaram com a importância desses programas para as empresas, contra apenas 12,5% que discordaram (**Gráfico 4.8.3**). De forma geral, as políticas recentes de *welfare* são vistas como elementos importantes para o crescimento do mercado interno. Em discussões sobre o tema, os executivos apontaram a importância desses programas para o aumento do consumo, além dos efeitos relacionados ao combate à pobreza e à promoção da cidadania.

Por fim, indagou-se sobre os grandes programas de investimento do governo para o horizonte de negócios dos entrevistados. De forma geral, os executivos da construção relacionaram os bons resultados de suas empresas com a implementação de grandes projetos estatais. Conforme mostra o **Gráfico 4.8.4**, o PAC foi considerado importante por 71,1% dos entrevistados. Um percentual de 19,5% atribuiu um papel apenas discreto ao programa.

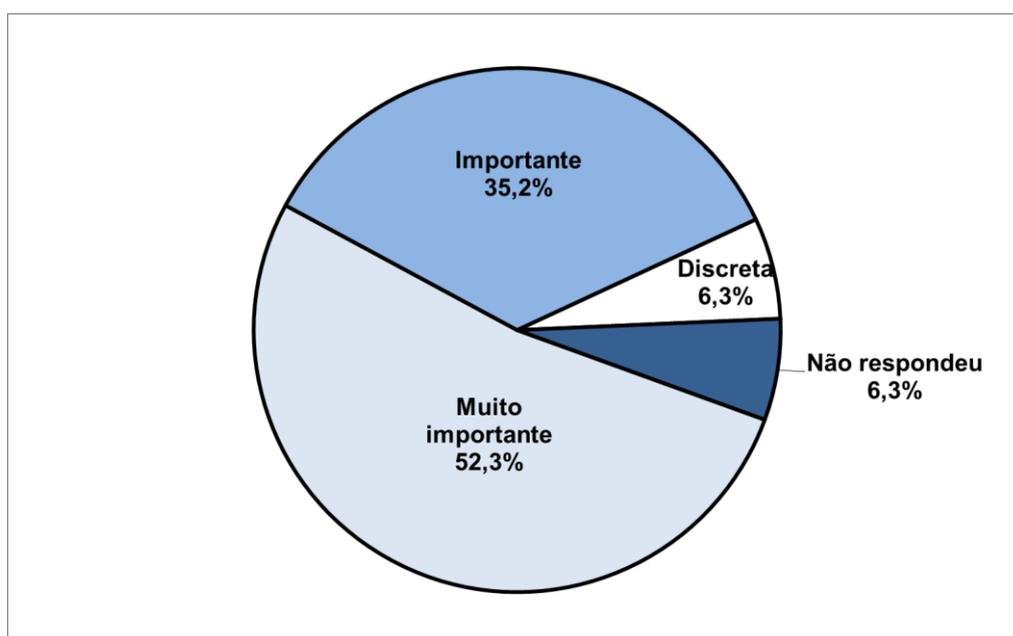
Gráfico 4.8.4 – Qual a importância do PAC para seus negócios?

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 4.8.5 – Qual a importância do PMCMV para seus negócios?

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 4.8.6 – Qual a importância dos investimentos estatais para o bom desempenho dos negócios?



Fonte: Elaboração própria.

Um total de 67,2% considerou o PMCMV importante ou muito importante para o horizonte de negócios, com 20,3% atribuindo-lhe um papel discreto (**Gráfico 4.8.5**). É importante notar que o percentual dos que consideram o programa importante é elevado e talvez não seja maior porque parte das empresas de edificação não trabalha com produtos para as famílias atendidas pelo PMCMV.

Quando questionados sobre a importância dos investimentos estatais em geral, como ilustra o **Gráfico 4.8.6**, o percentual de respondentes que os consideraram importantes atingiu 87,5%, contra apenas 6,3% de importância discreta.

Os dados da pesquisa demonstram que, na avaliação dos executivos da construção civil, é forte a percepção de que a comunicação com o governo é importante para o desempenho do setor. Nessa perspectiva, o diálogo melhorou na gestão Lula, o que proporcionou melhores resultados nos negócios. Esse segmento aprova políticas sociais amplas, como as de renda e moradia. Na visão dos executivos do setor, o Estado deve ser ativo na realização de investimentos, os quais condicionam os resultados de suas empresas.

4.9 – Síntese dos resultados

Este capítulo analisou fontes de informação complementares relacionadas ao empresariado da construção civil, com foco em sua relação com o Executivo federal. Os documentos da CBIC e do Sinduscon-SP mostram que essas entidades atuam estrategicamente junto ao governo federal, *locus* privilegiado de defesa de interesses do setor. Verificou-se também a confluência de interesses das entidades da construção com as políticas postas em prática pela administração petista, com destaque para a habitação. Ao longo do tempo, essa relação se estreita em razão das políticas adotadas e da recuperação da atividade setorial e da economia, processo que contrasta com o ocorrido durante a administração FHC, quando o setor viu frustradas suas expectativas de crescimento e de boas perspectivas de negócios. De forma esquemática, a pesquisa dos documentos pode ser resumida considerando duas questões: o relacionamento governo-empresariado e o tipo de políticas direcionadas à habitação.

Quadro 4.9.1 – Relacionamento governo e entidades da construção civil nas gestões FHC e Lula

Iniciativas	Administrações	
	FHC	Lula
Iniciativas de diálogo com as entidades do setor	SIM	SIM
Interação continuada, com objetivos comuns	NÃO	SIM

Fonte: Elaboração própria.

Quanto à relação governo-empresariado, aqui entendidos como empresários das empresas de construção civil, o **Quadro 4.9.1** resume os resultados. Com relação ao governo FHC, a queixa das entidades não era propriamente de falta de diálogo, mas, sim, de falta de uma tratativa continuada e

consequente. No governo Lula, as entidades celebram os fóruns de comunicação instituídos pelo governo e detectam respostas às demandas setoriais encaminhadas ao governo federal. Cabe ressaltar que 95,3% dos executivos que responderam à pesquisa de opinião consideraram importante o diálogo com o governo para o bom desempenho setorial.

A segunda dimensão da análise se refere às políticas voltadas à habitação, conforme mostra o **Quadro 4.9.2**. Na visão das entidades consultadas, essas políticas ocuparam um papel secundário no governo FHC – com Lula, em contrapartida, o setor passou a ser protagonista. Com relação a inovações institucionais e de regulação, nos dois governos houve avanços importantes, com uma concentração de iniciativas regulatórias de ajuste macroeconômico na administração FHC, ao passo que no governo Lula houve aprimoramento institucional de questões mais relacionadas ao desempenho setorial. Mais importante, diferentemente do que ocorreu na administração FHC, na gestão Lula as medidas voltadas para o setor foram acompanhadas de recursos para sua execução.

Quadro 4.9.2 – Políticas de FHC e de Lula para a habitação

Características	Administrações	
	FHC	Lula
Posição prioritária das políticas voltadas à construção em geral e à habitação	NÃO	SIM
Políticas de caráter institucional e regulatório que impactaram direta ou indiretamente a construção e a habitação	SIM	SIM
Promoção de fortes aportes financeiros para política habitacional	NÃO	SIM

Fonte: Elaboração própria.

Os canais de discussão de propostas instituídos no governo Lula foram aprovados pelas entidades da construção civil. As sinalizações de política pública estimularam a cadeia produtiva da construção civil a formar a UNC. O sucesso na veiculação de alternativas, por sua vez, serviu de incentivo para que entidades encaminhassem novas propostas ao governo, de forma isolada ou em alianças.

Por fim, a análise mostrou que o governo Lula imprimiu um novo padrão de interação com o setor, o que está relacionado ao projeto político do partido e tem consequência direta na política de habitação. Os executivos da construção civil julgam importantes os investimentos estatais para o desempenho dos negócios, bem como aprovam os programas sociais do governo federal. Dessa forma, a confluência de projetos entre o empresariado da construção e administração petista se fortaleceu ao longo dos anos, moldando preferências e sinalizando escolhas.

CAPÍTULO 5

PMCMV, a quintessência da lógica de poder petista

5.1 – A estratégia revisitada

O Programa Minha Casa, Minha Vida representa na trajetória da política pública a quintessência da lógica que esteve por trás das reformas que promoveram a retomada da produção habitacional em larga escala no Brasil. É o que este capítulo demonstrará, ao apresentar o processo de escolha e elaboração do programa.

O renascimento imobiliário nacional foi produto de aperfeiçoamentos institucionais colocados em prática pelo governo Lula, em confluência de interesses com setores da construção civil. A estratégia petista de manutenção do poder se baseia no crescimento econômico, fonte de empregos e de receita tributária, elementos fundamentais para as bases do partido, em semelhança com o mecanismo histórico da social-democracia europeia, proposto por Przeworski (1991, [1985]). A habitação integra o projeto petista de poder em dupla perspectiva: tanto como elemento de emprego e de geração renda, quanto como política social.

Elemento na plataforma de governo de Lula em 2002, as medidas relacionadas ao investimento habitacional para impulsionar a economia dão resultado ao longo do governo e moldam preferências da administração federal e do empresariado da construção civil. A política pública tem, dessa maneira, o suporte de atores em busca do mesmo fim – a produção habitacional –, mas por motivos diversos (LINDBLOM,1959). Os empresários da construção civil se engajam na defesa da política no anseio de mais negócios; a cúpula petista, em busca de votos.

5.2 – O projeto de poder em risco

A eleição de Lula em 2002 trouxe para a agenda decisória do governo a política habitacional. Em 2006, após a reeleição do presidente, o governo lança um programa de obras de larga escala, o PAC, com o objetivo de recuperar o nível de investimento da economia. O desempenho econômico do país, verificado a partir de então, é notável, com destaque para o papel da construção civil. Esse ciclo virtuoso se vê ameaçado em setembro de 2008, com a eclosão da crise financeira internacional.

A *débâcle* financeira representava um problema gravíssimo para a agenda econômica interna, mas ocorria também em momento inoportuno do ponto de vista da agenda eleitoral. Depois de finalmente ter atingido uma velocidade de cruzeiro no projeto de crescimento, os efeitos da crise internacional poderiam desacelerar a economia em 2009 e 2010⁸⁷. Neste último ano, ocorreriam eleições gerais, que envolviam os principais cargos executivos, bem como a renovação da Câmara dos Deputados, de dois terços do Senado e das assembleias legislativas estaduais. Portanto, o choque externo, caso afrontasse fortemente o país, representaria um duro baque ao projeto de crescimento e de poder do PT. O presidente da República teria reduzidas as chances de eleger seu sucessor caso o país sofresse efeitos profundos da crise.

O governo passou, então, a mobilizar todos os elementos que impedissem a queda do nível da atividade econômica, em uma resposta keynesiana não só em termos de política de gastos públicos e de oferta de crédito, mas com a criação de mais um fórum de interlocução com os empresários com o fim específico de combater a desaceleração da economia: o Grupo de Acompanhamento da Crise.

Como demonstrado no capítulo anterior, as entidades da construção já eram bem ouvidas pelo governo mesmo antes da crise e existiam antigos pleitos de que a política de moradia social fosse ampliada, numa combinação de crédito e subsídios. Entretanto, apesar dos avanços até então verificados, a oferta de moradia

⁸⁷ O PIB de 2007 havia registrado crescimento de 6,1% em relação ao ano anterior e a atividade em 2008, até a eclosão da crise, era elevada.

se encontrava muito aquém da necessidade brasileira. Sob esse aspecto, o déficit habitacional brasileiro é superior a 7 milhões de unidades, segundo dados da Fundação João Pinheiro. A despeito dos avanços, o crédito habitacional estava ainda no patamar de 2% do PIB em 2008 – em contraste com os 12,5% no México e percentuais superiores a 50% nos Estados Unidos, no Reino Unido e na Espanha.⁸⁸ Assim, configurava-se um problema social que poderia ser enfrentado de maneira mais incisiva no pacote de medidas anticíclicas.

O turbilhão financeiro deu força à adoção de um projeto de moradia social conforme defendido pelas entidades representativas da construção civil, no qual o governo deveria estimular a edificação formal e fomentar meios mais acessíveis de crédito habitacional, conciliando financiamento, poupança própria das famílias e subsídios, aos moldes do modelo implementado intensamente no Chile e, posteriormente, no México. Paralelamente ao crescimento econômico no período, emergia a chamada “nova classe média”, ou seja, famílias saem da pobreza e passam a ter acesso ao crédito. Gradativamente, alarga-se a faixa das famílias com capacidade de tomar um empréstimo habitacional, desde que este seja acompanhado de subsídio governamental. O movimento de ascensão social se configurava como elemento importante para dar força ao modelo defendido pelas construtoras.

Dada essa situação, o presidente da República optou em 2009 por uma política anticíclica de construção em massa de moradias, o PMCMV. As construtoras passam, então, a ter um papel que ultrapassa a edificação em si, atuando também na elaboração de projetos habitacionais de cunho social e na sua viabilização, em parceria com Estados, prefeituras e entidades pró-moradia. A Caixa Econômica Federal, além de sua tradicional função de financiadora, torna-se a grande facilitadora dos projetos, responsável pela coordenação das ações públicas e privadas nos empreendimentos. O PMCMV, com volume inédito de subsídios, alçaria a política habitacional, que crescia e se reestruturava, a um novo patamar.

⁸⁸ Segundo dados do Banco Central do Brasil (www.bc.gov.br).

5.3 – A aliança em torno do programa

Essa proposição de política social por meio da oferta das construtoras se confrontava com a visão das burocracias responsáveis pela política habitacional, bem como de setores da comunidade da política de habitação ligados às universidades e à formulação da política urbana. Estes enxergavam a habitação de interesse social em grande medida associada à urbanização de assentamentos, projetos comunitários e à autoconstrução, fruto de um aprendizado de anos em resposta ao modelo BNH e à crise que o sucedeu. Na elaboração das diretrizes habitacionais para o país, a construção de unidades, em especial encomendadas às construtoras, era apenas uma das iniciativas previstas, mas não necessariamente a mais importante.⁸⁹

O governo já tinha colocado em marcha o PAC, com vistas à infraestrutura em geral e à urbanização de favelas. A crise e a agenda eleitoral exigiam, então, uma nova medida estimuladora do crescimento econômico que representasse, ao mesmo tempo, um passo adiante na lógica de progressão de programas sociais. Dessa forma, uma antiga proposta defendida pelo setor da construção encontrava seu tempo. Levando-se em consideração o modelo de formação de agenda de Kingdon, o encontro dos três fluxos pode ser resumido em um *problema* a ser resolvido, ou seja, a manutenção do crescimento econômico no contexto de crise financeira mundial; com uma antiga *alternativa* de política pública, a construção em grande escala de moradias subsidiadas como forma de estimular o emprego e a renda; e uma *conjuntura política* em que o objetivo do governo era não deixar o projeto do social-desenvolvimentismo petista afundar às vésperas das

⁸⁹ A escolha do programa foi acompanhada de críticas da comunidade da política, especificamente do meio acadêmico ligado aos movimentos sociais e às assessorias técnicas. “Os empresários emplacaram suas propostas no PMCMV, que há muito estavam sendo ensaiadas diretamente com o Planalto Central. Dessa forma, o governo atendeu aos diversos interesses, enquanto que uma visão mais sistêmica da Política Urbana e Metropolitana foi esquecida.” (MARICATO, 2011, pág. 84). De acordo com Bonduki (2009), ao lançar o programa antes de apresentar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), o governo teria perdido a oportunidade de mostrar como uma ação anticíclica poderia se articular com uma estratégia estrutural. O autor ressalta a tensão na formulação do programa: “A intervenção da Secretaria Nacional de Habitação, lastreada no processo de elaboração do Plano Nacional de Habitação, possibilitou que essa ação anticíclica ganhasse algum conteúdo social, muito aquém do que seria possível se a estratégia do PlanHab fosse a referência para as medidas emergenciais a serem tomadas.”

eleições gerais. Abriu-se então a janela de oportunidade para a mudança da política de habitação.

Após o lançamento do PAC, que privilegiou a urbanização de favelas, existia, sim, o pleito de que a produção de novas moradias fosse mais fortemente contemplada. Esse discurso não era, no entanto, monopólio das construtoras, como explica uma das principais lideranças do movimento de moradia:

Se urbanizo favelas, mas não produzo moradias, mais favelas serão criadas. Se produzo moradias, mas não urbanizo favelas, o problema habitacional permanece. Para o equacionamento do déficit habitacional é necessária uma dose cavalariada de recursos, o que ocorre no momento da crise, com o PMCMV, um programa construído e modulado pelas construtoras. (Evaniza Rodrigues, em entrevista para esta pesquisa).

Entidades empresariais da construção, o movimento social de moradia e setores ligados à comunidade política – os quais tiveram aproximação no Conselho das Cidades, nas Conferências das Cidades e na elaboração do PlanHab – militavam na Campanha Nacional pela Moradia Digna antes da eclosão da crise financeira.⁹⁰ A demanda do movimento havia se materializado na Proposta de Emenda Constitucional 285-A/2008, conhecida como PEC da Habitação, que propõe a vinculação de 2% dos recursos orçamentários da União e de 1% dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios aos respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social, para garantir recursos por 20 anos ou até que seja erradicado o déficit habitacional. Em suma, empresários e movimentos sociais estavam juntos inicialmente em uma proposta de combate ao déficit habitacional nos moldes do

⁹⁰ Existe uma disputa ideológica sobre o que é produção de moradia popular, com rejeição, pelas construtoras, da autoconstrução e dos mutirões, modalidades defendidas pelos movimentos de moradia. Essa situação historicamente dificultou o diálogo das construtoras com os movimentos da habitação. O acirramento de posições foi, no entanto, minorado, como explicam os entrevistados nessa pesquisa. Na avaliação de Inês Magalhães: “Os Conselhos das Cidades induzem a convivência. Esse tipo de ambiente foi capaz de criar o projeto de Moradia Digna, em um cenário de confluência de interesses.” Os Conselhos ajudaram a aproximar os empresários dos movimentos de moradia, e a CBIC propôs uma ação com os movimentos, tendo em vista a convergência de interesses por mais recursos. Surge, então, a PEC da Moradia. Miguel Sastre, coordenador da Campanha Nacional pela Moradia Digna, resume a posição das construtoras na disputa sobre a produção de moradia popular: “Não é cabível o segmento empresarial admitir que o mutirão é mais eficiente. Há tecnologia, desenvolvimento etc. no setor privado. Não pode não custar mais caro. É necessário computar os custos de terreno e doações para fazer comparações.”

FNHIS e não em um projeto como o PMCMV.⁹¹ Segundo o empresário Miguel Sastre, coordenador da Campanha Nacional pela Moradia Digna, a ideia era “chegar no governo federal, com um projeto consensual, costurado politicamente”.

Contudo, a dinâmica da crise introduz o interesse direto do Palácio do Planalto, especificamente do presidente da República e da então ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff. A proposta por construção de moradias via FNHIS perde força, em razão do caráter emergencial da crise e também de todos os problemas operacionais relacionados à operação desse fundo. O Planalto passa a articular um plano diretamente com as principais construtoras do país⁹² e a CBIC, que representa as médias e pequenas construtoras em nível nacional. Nesse sentido, a Presidência da República toma para si a liderança da proposta de construção de moradias e ultrapassa a Campanha Nacional pela Moradia Digna, esvaziando-a na perspectiva imediata de alocação de recursos.

Como ressalta Sergio Watanabe,⁹³ presidente do Sinduscon-SP, para entender essa articulação, é preciso ter em mente o contexto da habitação no momento da eclosão da crise. Grandes construtoras haviam feito abertura de capital e montado grandes bancos de terrenos, bem como criado segmentos especializados para atender famílias de nível de renda mais baixo. Existia grande expectativa de valorização dos ativos (terrenos e lançamentos), o que a crise poderia comprometer de modo imprevisível.⁹⁴ O governo estava atento a esse aspecto e queria evitar um anticlímax num segmento de grande apelo e que tinha sido alvo de crises no passado. As avaliações apontavam que, se nada fosse feito, o setor poderia desaquecer fortemente em 2010, ano das eleições.

Do ponto de vista do movimento social de moradia, a situação era delicada, pois o FNHIS não decolava e o Crédito Solidário, programa criado para operação das entidades de moradia, estava esgotando seus recursos, na avaliação

⁹¹ Para detalhes do movimento, seus participantes e propostas, consultar www.moradiadigna.org.br.

⁹² Maricato (2011) fala nas 11 construtoras, mas há quem afirme que foram 13. Estavam presentes grandes empresas do setor, como Odebrecht, Gafisa, Rossi. Mas a implementação do PMCMV acabaria revelando a importância da atuação pulverizada das construtoras médias e pequenas. Portanto o papel das grandes construtoras no PMCMV deve ser relativizado.

⁹³ Em entrevista para esta pesquisa.

⁹⁴ Embora o contexto brasileiro fosse diverso da situação das economias em crise no exterior, não se pode esquecer que crise financeira teve seu epicentro no segmento de crédito habitacional, o que por si só causava temores – tanto que os bancos privados atuantes no mercado brasileiro restringiram muito a oferta de crédito.

de Evaniza Rodrigues.⁹⁵ Ocorreram, então, dois encontros dos movimentos com o presidente da República, sendo o primeiro no Fórum Social Mundial de Belém, em janeiro de 2009, e o segundo em Brasília. Nessas reuniões, ficou acertado que as entidades de moradia seriam contempladas no programa em elaboração com as construtoras.⁹⁶

E assim ocorreu. A primeira edição do PMCMV reservou R\$ 1 bilhão para as entidades de moradia (cooperativas, entidades sem fins lucrativos e os próprios movimentos), 50% para habitações urbanas e 50% para rurais. Na segunda edição do programa, foram destinadas 120 mil unidades, com a mesma divisão entre urbano e rural. Poderia-se argumentar que se trata apenas de uma pequena parte do todo, mas ela representou um avanço com relação ao Crédito Solidário. Basta considerar que o volume de subsídios em cada unidade financiada é muito maior, podendo chegar em torno de 90% do valor de cada moradia. Uma casa do Crédito Solidário implica um gasto mensal para a família beneficiada de R\$ 200 ao longo de 20 anos. No PMCMV, o gasto é de R\$ 50 ao mês ao longo de dez anos. Assim, as entidades perderam o interesse no Crédito Solidário.⁹⁷

Uma vez que o presidente da República foi convencido da oportunidade de um amplo programa de moradias como medida anticíclica, passou-se à arquitetura do programa, o que envolveu diversos órgãos do governo: a Casa Civil, o Ministério da Fazenda, a Caixa Econômica Federal, a Secretaria Nacional da Habitação, o Ministério do Planejamento e o Banco Central.

O PMCMV foi anunciado em março de 2009 com a meta de construir 1 milhão de moradias. Em 2010, foi lançada sua segunda fase, com o objetivo de construir mais 2 milhões de residências até 2014. O programa atende a famílias de até 10 salários mínimos de renda e possui subsídios escalonados, cobertos por recursos do FGTS e do Orçamento da União, e as famílias com renda de até 3

⁹⁵ Em entrevista para esta pesquisa.

⁹⁶ Segundo Antônio José de Araújo, do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, a mensagem do presidente aos representantes dos movimentos poderia ser resumida assim: “As coisas são possíveis, mas não são fáceis, portanto, tem que colocar o pé na porta.” (em entrevista para esta pesquisa) Esse tipo de mensagem surtiu efeito nos movimentos. Também é de Lula a ênfase no diálogo entre os movimentos e o empresariado e na necessidade de que os dois lados fossem ouvidos – o que é corroborado por outras entrevistas.

⁹⁷ Números de Evaniza Rodrigues, em entrevista para esta pesquisa.

salários mínimos têm subsídio próximo até 90%. Esse percentual é escalonado até a faixa de 6 salários mínimos – acima disso não há subsídios diretos.⁹⁸

5.4 – Muito além das expectativas empresariais

O PMCMV foi um desafio para o setor privado, “uma provocação, uma quebra de paradigma”, na expressão de Inês Magalhães.⁹⁹ A meta de 1 milhão de moradias provocou o ceticismo inicial dos próprios empresários da construção civil, que temiam falta de condições físicas, burocráticas e logísticas para que se atingisse tal meta. Esse número de contratações, porém, foi atingido no início de 2011. O programa passou por cima de pontos até então acertados na concertação da política habitacional.

Partiu do próprio presidente da República a imposição da meta de construção de 1 milhão de moradias, e não 200 mil como inicialmente pretendido pelos empresários. Essa informação é corroborada por diversas fontes, entre eles, Jorge Hereda, então vice-presidente de Governo da Caixa Econômica Federal, responsável pela gestão do programa habitacional e subordinado diretamente ao Palácio do Planalto.

O presidente Lula disse que não queria 200 mil nem 300 mil, queria 1 milhão de moradias para quem precisa, para aqueles que não têm acesso ao mercado. Não é só uma questão de política anticíclica para resolver a crise e ficar tudo como está. Ficou como se discutia na política habitacional: quem tem condições de comprar, compra, quem puder pagar alguma coisa, mas não consegue pagar tudo, terá subsídio, e quem não puder pagar terá que ter acesso pagando alguma coisa que seja compatível com sua realidade. (Jorge Hereda, em entrevista a este autor e a Ana Maria Castelo, na revista *Conjuntura da Construção*, Ano VII, Nº 4, dezembro de 2009)

⁹⁸ A divisão das faixas de renda por salários mínimos foi posteriormente substituída. Em junho de 2012, o valores de renda familiar mensal do PMCMV eram R\$ 1.600 (faixa 1), R\$ 3.100 (faixa 2) e R\$ 5.000 (faixa 3).

⁹⁹ Em entrevista para esta pesquisa.

É importante notar que a ideia inicialmente sugerida pelos empresários era simples e de conhecimento geral. A arquitetura do PMCMV, no entanto, foi algo muito mais complexo e envolveu vários desafios em sua concepção e implementação. Em outras palavras, foram necessários meses de concepção do programa antes de seu anúncio. Assim, a ideia bruta precisou ser trabalhada com soluções que viabilizassem sua implantação em prazo curto. No processo de escolha, prevaleceram critérios pragmáticos relacionados às licitações e à capacidade de implementação, cruciais para responder às prioridades do governo, de ordem econômica e de agenda eleitoral.

O programa de produção habitacional continuava na pauta de governo, entra na agenda decisória muito fortemente pela própria crise econômica. O processo de formatação do programa levou em conta as dificuldades de implementação do PAC, lenta em razão dos procedimentos. Ao utilizar o FAR, a modelagem propiciou maior liberdade contratação. A partir daí, foram discutidos outros gargalos que teriam que ser enfrentados. (Inês Magalhães, em entrevista para esta pesquisa)

Colocar o programa em prática significava dar condições de execução para as empresas privadas, não sujeitas aos trâmites dos órgãos de controle do governo e à necessidade de licitação. Isso descartou procedimentos utilizados no PAC e nas contratações do FNHIS. O desenho institucional do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), possibilita o repasse de recursos de forma direta às empresas executoras. Na expressão de Junia Santa Rosa, “o programa é filho do PAR”.¹⁰⁰

Foram necessárias adaptações à estrutura original do PAR e do FAR, explica a consultora técnica Maria Henriqueta Arantes Ferreira Alves, da CBIC. Antes, a moradia oferecida por esse programa consistia num arrendamento por 15 anos, cuja propriedade era do FAR – o morador poderia adquirir o imóvel ao fim do período. Com o PMCMV, a propriedade é do beneficiado desde o início. Outra

¹⁰⁰ Em entrevista para esta pesquisa.

modificação se refere ao percentual de subsídios, que aumentou – ou seja, foi necessário um novo equilíbrio nos aportes de recursos do governo federal.

A solução via FAR, com o disciplinamento legal a partir da lei 11.977, possibilitou o repasse de recursos orçamentários de forma não contingenciável, sem as dificuldades de transferência às quais o FNHIS está sujeito. Adicionalmente, a modificação no FAR foi positiva para a Caixa Econômica Federal. O banco possuía em seu balanço um estoque de aproximadamente 250 mil unidades residenciais do PAR, o que impactava negativamente a sua posição no mercado financeiro. Com as alterações para a viabilização do PMCMV, a Caixa pôde transformar os arrendamentos em venda e equacionar a situação referente ao estoque imobiliário do PAR.

O secretário-executivo-adjunto de Política Econômica, Dyogo Henrique de Oliveira, ressalta que um programa habitacional com característica anticíclica obrigatoriamente teria que ter uma grande dimensão, de tal sorte que tivesse impactos macroeconômicos. Com relação à experiência de ter participado da elaboração do PMCMV, pondera:

É um programa que envolve vários elementos de política econômica e social. É inovador, pois incorpora a sistemática do PAR, e assim é possível construir as unidades de maneira célere e segura do ponto de vista financeiro. Envolve subsídios, incentivos tributários, racionalização de operação de cartórios. Importante, na sua arquitetura não tem passivo: ou tem dinheiro para fazer ou não tem. Portanto, envolve disciplina fiscal. (Dyogo Henrique de Oliveira, em entrevista a esta pesquisa).

O contexto macroeconômico em que o PMCMV foi concebido, afirma Oliveira, também foi único (ver **Quadro 5.4.1**). As famílias estavam pouco endividadas, havia grande disponibilidade de crédito a ser canalizado e o foco, afinal, era acelerar a economia. Com essa prioridade, o volume de subsídios à habitação teve um salto inédito para os padrões brasileiros, ganhando uma dimensão que nem os mais entusiasmados defensores da política social de moradia poderiam esperar em um futuro próximo.

Quadro 5.4.1 - Fatores de escolha do PMCMV

Fatores políticos condicionantes
A crise financeira internacional poderia comprometer o projeto desenvolvimentista, de caráter social-democrata, do governo federal.
Isso trazia risco à disputa eleitoral de 2010, que envolvia a eleição presidencial, para governadores, renovação da Câmara e de dois terços do Senado.
O governo, por sua característica social-democrata, era afeito a uma orientação mais intervencionista na economia, de caráter keynesiano.
O governo tinha força para aprovar no Congresso um programa de grande volume de gastos, como subsídios à moradia.
Preferência governamental pela política
O governo tinha preferência por uma política de gastos com impacto econômico de caráter social, de onde desponta a habitação.
A urbanização de favelas no PAC se mostrava lenta - para uma política anticíclica era necessário agilidade de implementação, o que seria possível com o FAR.
A construção de unidades novas de moradia complementava as ações do PAC e era alvo de reivindicações da construção civil e dos movimentos sociais.
Fatores econômicos condicionantes
A edificação residencial é uma atividade fortemente empregadora.
Tem alto efeito multiplicador nos demais ramos da economia.
Uma política de construção de moradias tem efeitos em todo o país.
Trata-se de uma política de mercado interno, com insumos nacionais.
Havia uma forte demanda por habitação em todas as classes.
As construtoras podiam expandir rapidamente a oferta de moradias.
Havia crédito disponível e as famílias estavam pouco endividadas.

Fonte: Elaboração própria, com base em entrevistas.

Segundo dados do Ministério das Cidades (2010), foram investidos, de 2003 a 2006, mais de R\$ 6 bilhões em subsídios do FGTS e do OGU em produção e aquisição de moradias, urbanização de assentamentos precários, aquisição de material de construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais, produção de lotes urbanizados e requalificação de imóveis para uso habitacional. O montante de

subsídios do FGTS foi mais elevado nos anos de 2006 e 2008 de acordo com Maricato (2011), com aproximadamente R\$ 1,8 bilhão/ano. O PMCMV, por sua vez, embutiu mais R\$ 34 bilhões¹⁰¹ em subsídios em sua fase 1, valor que mais do que dobraria na fase 2, chegando R\$ 72,6 bilhões.

O PMCMV 2 foi anunciado no início de 2010, quando a ameaça da crise havia sido superada e a economia tomava um forte impulso. Ao anunciar mais 2 milhões de moradias, nos moldes de um plano concebido emergencialmente, evidenciou-se novamente o pragmatismo eleitoral, ao engrossar o pacote de políticas sociais em um ano de eleições. Essa nova edição do PMCMV só foi possível porque se encontrou um processo factível de implementação, o que representou a superação de um grande desafio, levando-se em consideração a falta de capacitação institucional para um programa dessa magnitude.

5.5 – *Coupling* público-privado

É importante notar que o PMCMV, em sua relação com o setor privado, não está dissociado de tendências e recomendações gerais no âmbito internacional:

A política de maior participação do mercado privado, na provisão de habitação em países em desenvolvimento, foi particularmente advogada pelo World Bank e pelos teóricos a ele ligados durante os anos 80. Nessa década, o banco e teóricos desenvolveram uma estratégia denominada de facilitação (*enabling*), que tinha como princípio básico o apoio do setor público à atividade do mercado privado nesse setor. (WERNA ET AL., 2001, pág. 45).

Para colocar em prática o PMCMV, em sua particular modalidade de articulação do setor público com o setor privado, foram necessárias a revisão e a ampliação do papel da Caixa Econômica Federal como órgão executivo da política

¹⁰¹ Os R\$ 34 bilhões em subsídios da Fase 1 foram compostos de R\$ 25,5 bilhões oriundos do OGU, R\$ 7,5 bilhões do FGTS e R\$ 1 bilhão do BNDES (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

habitacional. No que se refere a aspectos federativos da operação, são necessárias parcerias com Estados e municípios. Um volume anual de aproximadamente 500 mil moradias, que está implícito no programa, equivale ao total de empréstimos habitacionais concedidos no Brasil em 2006, ano em que já se verificava os efeitos da recuperação do setor habitacional.

De acordo com Hereda,¹⁰² a implementação do programa se baseou na tradição da Caixa Econômica Federal nas operações imobiliárias, mas envolveu um aprendizado em tempo recorde para todos os agentes envolvidos – para a própria Caixa, para as prefeituras, para o corpo técnico e para as empresas. “Foi trocar pneu com o carro em movimento.”¹⁰³ A Caixa Econômica Federal passou a ser responsável pela efetivação de um *coupling*, de uma conjunção de interesses das unidades da Federação (Estados ou municípios) e das construtoras na apresentação, viabilização e implementação de projetos habitacionais de interesse social.

Ocorreu, portanto, uma curva de aprendizado que envolveu as unidades da Federação, as empresas construtoras e a instituição financeira. As construtoras pequenas e médias que já trabalhavam com o PAR foram mais ágeis na viabilização de projetos, pois tinham experiência prévia na oferta de produtos voltados às famílias de baixa renda. As empresas maiores, por sua vez, tiveram que criar suas estratégias de projeto e atuação conjunta com os agentes públicos. Ainda segundo Hereda, as parcerias funcionam em muitos locais do Brasil e são de suma importância para o sucesso do programa, pois o PAC já ocupava muito da restrita capacidade operacional das prefeituras – o que dá ainda mais relevo às parcerias com a Caixa e com as empresas de construção.

O programa obviamente reforça as tendências de indução vertical da política pelo governo federal. É fundamental também nesse aspecto a atuação da Caixa Econômica Federal junto aos municípios e aos governos estaduais, fornecendo condições favoráveis para o desenvolvimento de projetos com o setor empresarial da construção. Essa atuação fortalece o governo federal como ator principal da política, uma vez que os níveis subnacionais são, paradoxalmente,

¹⁰² Em entrevista a este autor e a Ana Maria Castelo, na revista *Conjuntura da Construção*, Ano VII, Nº 4, dezembro de 2009.

¹⁰³ Idem.

induzidos de forma irresistível a se tornarem beneficiários, em uma condição subordinada ao poder central.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política pública até este ponto

Esta dissertação se dedicou à análise de trajetória que resultou no lançamento do PMCMV, de forma a demonstrar que esse programa é a expressão extremada do mecanismo responsável pelas importantes reformas pelas quais a política habitacional brasileira passou nos anos recentes. Ao fim deste trabalho, cabe uma brevíssima apreciação geral sobre o percurso dessa política pública e suas perspectivas.

A trajetória da política habitacional brasileira foi perpassada pelo debate acalorado em torno da questão dos subsídios. Hoje, o PMCMV envolve esse instrumento em dose maciça, sem encontrar contestação aberta pelo menos por ora. A adoção de subsídio “na veia” pressupõe o atendimento das famílias mais necessitadas, o que implica uma destinação socialmente justa, considerando-se o direito constitucional à moradia.¹⁰⁴ Mesmo que problemas ocorram nessa prática, há uma orientação de seu objetivo social e o sistema poderá ser aperfeiçoado – algo que se distancia muito das transferências arbitrárias ocorridas no passado.

Em uma análise política, todavia, é necessário ter em mente os incentivos de formulação da política pública pelos governos. “Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre as feridas cívicas”, escreveu Sandra Cavalcanti, primeira presidenta do BNH, ao presidente Castello Branco.¹⁰⁵ No período militar, o beneficiado de um programa habitacional deveria, no plano de governo, ser um

¹⁰⁴ No Brasil, o direito à moradia foi reconhecido mediante a emenda constitucional 26/2000, que alterou o art. 6º da Constituição Federal, fazendo constar a moradia entre os direitos sociais.

¹⁰⁵ Citação em Azevedo e Andrade (1982), pág. 57, extraída de tese de Souza, B. G. V., 1974, UFMG, FAFICH, UFMG.

aliado da ordem. Hoje, o desafio é interpretar o significado de uma ampla política habitacional numa sociedade democrática. Essa política tem em seu principal programa a marca do grupo político que criou. Como demonstrado neste trabalho, o PMCMV é resultado de um projeto de poder e de sua circunstância. Embora represente um avanço, velhas questões persistem. Abaixo, um trecho de uma análise com mais de 30 anos:

Embora a criação do BNH tenha significado o reconhecimento explícito de um grave problema habitacional nos grandes centros urbanos do país, e por mais que sucessivos governos federais tenham assegurado ao banco as condições financeiras para enfrentar esse problema, nem a Federação nem seus Estados e municípios jamais chegaram a definir uma Política de Habitação Popular clara e consequente, capaz de minorar os graves problemas das populações de baixa renda. (BOLAFFI, 1980, pág. 167).

O parágrafo acima, com as devidas adaptações, poderia ser aplicado aos desafios atuais da política habitacional. O modelo corrente, como ressaltaram diversos entrevistados nesta pesquisa, é fruto de uma política de governo, e não de uma política de Estado. A política pública deveria, portanto, ser continuada e, em dado sentido, despersonalizada, de forma a facilitar a integração de Estados e municípios. Nesse sentido, uma arquitetura institucional como o SNHIS/FNHIS ganha relevância, mas não necessariamente viabilidade.

Os resultados desta pesquisa, por sua vez, suscitam o questionamento: Em um modelo menos autoral de formulação de política pública, qual é o incentivo dos governantes em concentrar esforços e recursos se sua bandeira política não será destacada?

Cabe ressaltar o contraste claro entre o PMCMV e a articulação nos moldes do SNHIS-FNHIS. A política pública sem uma face corre o risco de se perder no desinteresse dos envolvidos, nos escaninhos da burocracia, na falta de capacitação. Esse é um dilema constante, mas que não pode ser esquecido. É um aspecto chave para entender por que o SNHIS/FNHIS não ganhou a dimensão que dele se esperava, a despeito dos grandes esforços empreendidos.

Uma política como a do PMCMV tem cara, é identificável, é bandeira de governo. Dessa forma, é de se supor que o partido no poder preferirá manter uma modalidade como o PMCMV do que perder esse instrumento por uma iniciativa de institucionalização impessoal. É provável que PMCMV implique renegociações do SNHIS-FNHIS, de tal sorte que possam interagir de forma paralela e cordial.

Mas o Estado brasileiro terá fôlego financeiro para levar adiante iniciativas como PMCMV? No plano específico do programa, é necessário resolver o problema do custo da terra e da produtividade da construção, de forma a viabilizar os empreendimentos para a faixa mais baixa de renda. No plano mais geral, o modelo colocado em prática envolve crescimento econômico, desemprego baixo e disponibilidade orçamentária para políticas sociais. A experiência histórica mostra que essa é uma combinação de fatores rara, que depende de condições de investimento, disponibilidade de recursos de produção e da própria interdependência das economias no contexto mundial. Portanto, ao apreciar o PMCMV, cabe considerar a sua viabilidade ao longo do tempo.

Os governos contemporâneos, estejam onde estiverem no cumprimento de sua promessa de inclusão social, movem-se permanentemente em uma tensão entre, de um lado, o princípio de austeridade fiscal e, de outro, a popularidade das políticas de inclusão social. Se quisermos colocar em outros termos, os governos contemporâneos movem-se, com graus distintos de intensidade, entre o veto do capital financeiro e a punição eleitoral dos beneficiários reais ou potenciais das políticas sociais. (ARRETCHE, 2005).

Para onde se encaminhará esse movimento nos próximos anos? As variáveis que o condicionam dependem da configuração da disputa dos grupos políticos pelo poder e também de fatores externos sobre o desempenho econômico do país. Os avanços em política social, por sua vez, são produto em horizonte de longo prazo. O PT conseguiu imprimir uma estratégia de avanço nesse campo ao longo do governo Lula. Em um contexto econômico menos favorável, deve-se notar que a disponibilidade de recursos para a política social se estreita, pois a carga tributária é elevada e a austeridade fiscal é condição de estabilidade da economia.

Mas, enquanto a ciranda do progresso gira, propostas alternativas de política têm pouco espaço. E assim os principais atores – governo, empresários, trabalhadores e movimentos sociais – são embalados pelos versos de Vinicius de Moraes:

Que não seja imortal, posto que é chama

*Mas que seja infinito enquanto dure*¹⁰⁶

¹⁰⁶ Vinicius de Moraes, *Soneto de Fidelidade*, disponível em:
http://www.viniciusdemoraes.com.br/site/article.php3?id_article=111

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, M. H. T. de. **Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada**, 2000. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/federalismodef.pdf>> Acesso em: mar. 2011.

_____. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24; p. 29-40, jun. 2005.

ANDERSEN, H. S. **Contextualising ethnic residential segregation in Denmark: Welfare, housing and immigration**. Norface, dez. 2010.

ANDRADE, L. A. da Gama de. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, Enxada e Voto. In: AVELAR, L.; CINTRA, A.O. (Org.) **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e Editora Unesp, 2007.

ARAÚJO, A. C. da Silva. **A casa (própria) alugada no programa de arrendamento residencial**: questões da política pública habitacional e o caso do residencial Cavaleri na cidade de Marília - SP. Dissertação apresentada no Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos, 2007.

ARRETCHE, M. **Estado e mercado na provisão habitacional**: três modelos de políticas. Dissertação de Mestrado, Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas, 1990.

_____. Políticas de desenvolvimento urbano na crise: descentralização ou crise do modelo BNH?, In: REIS E.; ALMEIDA, M. H. T.; FRY, P. **Pluralismo, espaço social e pesquisa**, São Paulo: Anpocs/Hucitec, 1995.

_____. Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional, In: AFFONSO, R. B. A; SILVA, P. L. B. **Descentralização e políticas sociais**, São Paulo: Fundap, 1996.

_____. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, 1996.

_____. **Políticas sociais no Brasil**: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 40, 1999.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. **Dados**, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**. v.2, n.18, p. 17- 26, 2004.

_____. Perspectivas de uma agenda para a política social brasileira. **Teoria & Sociedade**, FAFICH/UFMG, (número especial), p. 44-55, 2005.

_____. A agenda institucional. Dossiê: métodos e explicações da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online], v. 22, n. 64, p. 147-151, jun 2007.

ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D.; FUSARO, E. **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. Secretaria Nacional da Habitação, Ministério das Cidades, Brasília, 2007.

ARTHUR, Brian. Positive feedbacks in the economy, **Scientific American**, n.262, p. 92-99, 1990.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA (Abecip). **História e perspectivas do crédito imobiliário**. São Paulo, Abecip, 2003.

_____. **O tempo do crédito imobiliário**. São Paulo, Abecip, 2007.

_____. **Seminário Internacional de Crédito Imobiliário** – As contribuições das experiências dos sistemas imobiliários da Espanha e do México para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro. Rio de Janeiro: Publitetto, 2007b.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO (Abramat). **Perfil da Cadeia Produtiva da Construção e da Indústria de Materiais – 2009**. São Paulo, Abramat, 2009.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. de. **Habitação e poder**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

AZEVEDO, S.. Vinte e dois anos de política habitacional (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, vol. 22, n. 4, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 107-120, out./dez. 1988.

BAER, Werner. **A economia brasileira**. São Paulo, Nobel, 2009.

BARBOSA, Itaquê Santana. **O estado e a produção habitacional pública**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

BÉLAND, D.; HACKER, J. S. Ideas, private institutions and American Welfare State 'exceptionalism': the case of health and old-age insurance, 1915-1965, **International Journal of Social Welfare**, n. 13, p. 42-54, 2004.

BÉLAND, D. Ideas and social policy: An Institutional Perspective. **Social Policy & Administration**. v. 39, n. 1, feb 2005.

BLIKSTAD, K. O desafio de ser movimento social: o caso da atuação do movimento de moradia por dentro de espaços da política convencional. *In: II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, Anais*, São Carlos, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

_____. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOLAFFI, G. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALLADARES, Licia do Prado (org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

BONDUKI, N. **As origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Editora Estação Liberdade e Fapesp, 2004.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq. Urb**, revista eletrônica, n.1, 2008. Disponível em <www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: jun. 2011.

_____. Do Projeto Moradia ao Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, 82, São Paulo, mai./jun. 2009.

BOSCHI, R. **Políticas de desenvolvimento no Brasil**: continuidades, crise e incertezas. Paper ABCP 2010. Disponível em: <<http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/>>. Acesso em: set. 2010

BRAUMOELLER, B. F.; GOERTZ, G. The methodology of necessary conditions. **American Journal of Political Science**, 44(4), 844-858, 2000.

BROLLO, F.; GARCIA, F. **Crédito imobiliário e déficit de moradias**: uma investigação dos fatores econômicos e institucionais do desenvolvimento habitacional no Chile e no Brasil. Fundação Getulio Vargas; Sinduscon-SP, jun. 2004.

CAPELLA, A. C.. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E.. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

CAPOCCIA, G.; KELEMEN, R. Daniel. The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism, **World Politics**, n.59, p. 341-69; abr. 2007.

CARDOSO, Adauto L. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Observatório de políticas urbanas e gestão municipal, Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ – FASE, 2001. Disponível em: <http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/adauto_desig_urb_polhab.pdf>. Acesso em: jun. 2008.

CARDOSO, F. H. Planejamento e política: os anéis burocráticos, In: B. Lafer, **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.

_____. A questão do Estado no Brasil, In: F. H. Cardoso, **Autoritarismo e democratização**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice, In: **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, mar. 1972.

COHEN Joshua; ROGERS, Joel. Secondary associations and democratic governance, **Politics & Society**, Vol. 20, N. 4, dez. 1992.

CRISTOFOLI, D.; NASI, G.; TURRINI, A. Civil service reforms in Italy: the importance of external endorsement and administrative leadership. In: **Governance**: an international journal of policy, administration, and institutions, v. 24, n. 2, p. 261–283, abr. 2011.

CYMBALISTA, R.; MOREIRA, Tomás. Política habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.) **Participação popular em políticas públicas**: espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

DINIZ, Eli. **Estado, variedades de capitalismo e desenvolvimento em países emergentes**. Seminário Internacional INCT-PPED: promovendo respostas à globalização, 2009. Disponível em: <<http://www.ideiad.com.br/seminariointernacional/>> Acesso em: set. 2010.

DOCTOR, M. Lula's development council: neocorporatism and policy reform in Brazil. **Latin American Perspectives**, v. 34, n. 6, 2007.

_____. **Brazil and the varieties of capitalism**. Mesa redonda da UFRJ: Varieties of capitalism and development. Universidade de Hull e Universidade Federal Fluminense, Jun. 2009.

DRAIBE, Sônia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. São Paulo. **Tempo Social** – USP, 2003.

DÜER, Andreas; DE BRIÈVE, Dirk. The question of interest group influence, in **Journal of Public Policy**. v. 27, n. 1, 2007.

ERNST&YOUNG. **Brasil sustentável** – potencialidades do mercado habitacional. São Paulo: EYGM Limited, 2008.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, n. 28/29, 1993.

FERREIRA, Jorge (org). **O populismo e sua história** – debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Construbusiness 2010 – Brasil 2022**: Planejar, construir, crescer. São Paulo: FIESP, 2010.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV/Fapesp, 2001.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **A Construção do desenvolvimento sustentado** – A importância da construção na vida econômica e social do país, FGV Projetos, 2006. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/comite/comcic/pdf/Estudo%20da%20UNC%20em%20português%20-%202ª%20versão.pdf>> Acesso em: jun. 2012.

_____. **O Crédito imobiliário no Brasil** – Caracterização e Desafios. São Paulo: FGV Projetos, 2007.

GARCIA, F.; CASTELO, A. M.. **O Sistema financeiro da habitação: Problemas Estruturais e Diretrizes para uma Reforma**. São Paulo: Sinduscon – SP, 1997.

GARRETT, G.; LANGE, P. Political responses to interdependence: What's "Left" for the Left? **International Organization**. v. 45, n. 4; pp. 539-564, 1991.

GERBER, E. R; HOPKINS, D. J. When mayors matter: Estimating the Impact of Mayoral Partisanship on City Policy. **American Journal of Political Science**, v. 55, n. 2; p. 326–339, abr. 2011.

GOERTZ, G. Necessary condition theory. What Kingdom, Ostrom, and Skocpol have in common. Tucson: University of Arizona, **Draft**, 2001.

GONÇALVES, R. da Rocha. **Políticas habitacionais na federação brasileira: os estados em busca de seu lugar**. Dissertação de mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2009. Repositório FGV.

HACKER, J.; PIERSON, P. Business power and social policy: employers and the formation of the American Welfare State In: **Politics & Society**, v. 30, n. 2; 2002.

HACKER, J. Privatizing risk without privatizing the Welfare State: the hidden politics of social policy retrenchment in the United States. **The American Political Science Review**, v. 98, n. 2; pp. 243-260, mai. 2004

HALL, P. A.; SOSKICE, D. **Varieties of capitalism: the institutional Foundations of Comparative Advantage**. Nova York: Oxford University Press, 2001.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. As três versões do neo-institucionalismo. São Paulo: **Lua Nova**. n. 58; 2003. Primeira edição em 1991.

HIRSCHMAN, Albert O. **A retórica da intransigência**. Perversidade, futilidade, ameaça. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Policy science and political science. In: **Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems**. Oxford University Press, 1995.

IBGE. **Pesquisa Básica de Informações Municipais**. Rio de Janeiro, 2004.

_____. **Pesquisa Básica de Informações Municipais**. Rio de Janeiro, 2005.

_____. **Pesquisa Básica de Informações Municipais**. Rio de Janeiro, 2008.

_____. **Pesquisa Anual da Indústria da Construção**. Rio de Janeiro, 2009.

IMMERGUTT, Ellen M. **As regras do jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, (30) n. 11; p. 139-63, 1996.

_____. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: Saraiva, E.; Ferrarezi, E. (org.). **Políticas públicas**. Coletânea, v.2. Brasília: ENAP, 2006. Publicado originalmente em inglês em 1998.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo: Instituto de Cidadania, 2000.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK . **Reforming latin american housing markets**, A Guide for Policy Analysis. IDB, Washington, 2004.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**, 2nd Edition, Longman, 1995. Primeira edição de 1984.

LAMOUNIER, Bolívar. **Da independência a Lula: dois séculos de política brasileira**. São Paulo: Augurium, 2005.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LIMONGI, F. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. São Paulo: **Novos Estudos** n. 76, nov. 2006.

LINDBLOM, C. E. The "science" of muddling through. **Public Admin. Rev.** 19; p. 79-88, 1959.

LOPES, J.M. de Almeida. **Sobre Arquitetos e Sem-Tetos – técnica e arquitetura como prática política**. Tese de livre-docência no Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

LOWI, Theodore. American business, public policy case-studies, and political theory. In: **World Politics**, n. 16, 1964.

MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society** n 29; p. 507-48, 2000.

MAHONEY, J.; Kinball, E.; Koivu, K. L. The logic of historical explanation in the social sciences. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 1; p. 114-146, 2009.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **A Theory of Gradual Institutional Change. Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge University Press, 2010.

MANCUSO, Wagner Pralon. Construindo leis: os construtores e as concessões de serviços. **Lua Nova**, n. 58, 2003.

_____. **O lobby da indústria no Congresso Nacional**. São Paulo: Humanitas-Edusp-Fapesp, 2007.

MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. São Paulo: **Lua Nova**, n. 69; p 147-172, 2006.

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar**. Petrópolis: Vozes. 2007.

_____. A nova política nacional de habitação. **Jornal Valor**, São Paulo, edição de 24 de novembro. São Paulo. 2005.

_____. **O Impasse da política urbana no brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas a literatura sobre estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB – Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais**, 43, 1997, 2000.

_____. **Estado e redes sociais:** permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp.

_____. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo.** São Paulo: Annablume, 2003.

_____. Redes sociais e poder no estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** v. 21, n. 60, 2006.

_____. Leis Gerais, explicações e mecanismos – Para onde vão nossas análises? Dossiê: métodos e explicações da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online]. v.22, n. 64; p. 140-145, 2007.

_____. **Redes pessoais, segregação e pobreza em São Paulo.** Tese de livre-docência FFLCH/USP, 2007b.

MARSH, David; RHODESR. A. W. Policy communities and issue networks: beyond typology. **Policy networks in British Government,** Oxford: Clarendon Press, p. 249-268, 1992.

MARSHALL, T.H. **Cidadania e classe social, cidadania, classe social e status,** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEIRELLES, Henrique. Crédito imobiliário e desenvolvimento econômico. In: **Revista Conjuntura da Construção,** FGV/Sinduscon-SP, Ano V - Nº 4, dez. 2007.

MELO, Marcus A. C. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. **Revista Espaço e Debates.** São Paulo, 1988.

_____. Anatomia do fracasso: Intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República. **Dados - Revista de Ciências Sociais** 36 (1), p.119-163, 1993.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **PlanHab Plano Nacional de Habitação.** Secretaria Nacional de Habitação, Brasília, 2009.

_____. **Política Nacional de Habitação.** Cadernos MCidades n. 4. Brasília, nov. 2004.

_____. **Guia Básico dos Programas Habitacionais.** Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2007.

_____. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação,** Secretaria Nacional de Habitação. Brasília. 2010

MOREIRA, D. Cordeiro; MANCUSO, Wagner P. Empresariado, política industrial e desenvolvimento no Brasil: balanço da literatura recente. Artigo apresentado no VII **Workshop Empresa, Empresários e Sociedade,** 2010.

MOREIRA, Raquel Fagundes. **Inovações da lei 10.931/04 à luz da Constituição Federal de 1988.** Tese de mestrado na Universidade Estácio de Sá, 2006.

Disponível em:

<http://www.estacio.br/mestrado/direito/dissertacao/Raquel_Moreira.pdf>. Acesso em jun. 2010.

MYLES, John; Quadagno, Jill. Political theories of the Welfare State. *In: Social Service Review*, p. 34-57, 2002.

NERI, Marcelo. É o fim da queda da desigualdade? *Jornal Valor Econômico*, 28 set. 2010.

NORTH, D. C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. Fondo de Cultura Económica. México, 2006.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F.G. **Federalism and the Welfare State**. New World and European Experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

ORLOFF, Ann Shola. The political origins of America's Belated Welfare State. *In: WEIR, M., ORLOFF, A S. & SKOCPOL, T. The politics of social policy in the United States*, Princeton: Princeton University Press, 1988.

O'SULLIVAN, Tony; GIBB, Kenneth. **Housing economics and public policy**. Oxford. Blackwell Science, 2006.

PALOCCI, A. Reformar para Crescer. *Jornal Folha de S. Paulo*, 27 de junho, 2010.

PASQUINO, G. Social-democráticos, Governos. *In BOBBIO, N.; MATTEUCCI N.; PASQUINO, G. Dicionário de política*. Brasília: UNB, 1991.

PIERSON, P. When the effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World Politics* n. 45; p. 595-628, 1993.

_____. Big, Slow-Moving, and Invisible. *In: MAHONEY, J, e RUESCHEMEYER, D. Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press, 2003.

_____. **Politics in time**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

_____. Public Policies as Institutions. *In: SHAPIRO, Ian et al. Rethinking political institutions*. Nova York: New York University Press, 2006.

POWELL, W.W.; DIMAGGIO, P.J. **El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. Fondo de Cultura Económica. Mexico, 1999

POTTERS, Jan; SLOOF, Randolph. **Interest groups: A Survey of Empirical Models that Try to Assess their Influence**. *In: European Journal of Political Economy*, v. 12, 1996.

PRZEWORSKI, Adam. **A social democracia como fenômeno histórico**. *In: Capitalismo e Social Democracia*. Companhia das Letras, São Paulo, 1991. Primeira edição de 1985.

_____. **Institutions Matter?** *Government and Opposition*, v. 39, n. 4, p. 527–540. 2004. Disponível em: <http://www.dri.as.nyu.edu/docs/IO/2800/go_2004.pdf> Acesso em: jul. 2011.

REALI, Mário; ALLI, Sérgio. A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, Celso Santos; e ROSSBACH, Anaclaudia (orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado – São Paulo**: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

REGINI, Marino. Neocorporativismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**, UNB, Brasília, 1991.

REINALDO, Filho Demócrito. Lei 10.931 - **Breves comentários às alterações no procedimento da ação de busca e apreensão de bem objeto de alienação fiduciária** (Decreto-Lei nº 911/69), 2004. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=437>>. Acesso em: jun. 2010.

RICCI, Paolo. **De onde vêm as nossas leis**. Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada. Tese de doutorado, FFLCH-USP, 2006.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique**. Brasil, mar. 2009.

ROYER, L. de Oliveira. A Financeirização da política habitacional: Limites e Perspectiva. Tese de doutorado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

SAMUELS, David. From socialism to social democracy. **Comparative Political Studies**, v. 37, n 9, 2004.

SANTOS, C.H.M. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998. Brasília: **IPEA, Texto para Discussão 654**, 1999.

SCHNEIDER, Ben Ross. Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America **Journal of Latin American Studies**, n. 41; p. 553-575, 2009.

SETTEMBRINI, Marino. Social-Democracia. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**, UNB, Brasília, 1991.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação Social, Habitação de Mercado**: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese de doutorado em arquitetura e urbanismo na Escola de Engenharia de São Carlos - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

SIKKINK, Kathryn. Las capacidades y la autonomía del estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista. In: **Desarrollo Económico**. Buenos Aires, v. 32, n. 128, 1993.

SINGER, André. Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo. **Novos Estudos**. São Paulo: Cebrap, nov. 2009.

_____. A Segunda Alma do Partido dos Trabalhadores. **Novos Estudos**. São Paulo: Cebrap, nov. 2010.

SKOCPOL, T. **Protecting Soldiers and Mothers**. Cambridge: MA: Harvard University Press, 1992.

STEINMO, S; Thelen, K.; Longstreth, F. (eds). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Nova York: Cambridge University Press, 1992.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Sociologia Política**. N24 (jun). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

SCHMITTER, Philippe C.. The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World. **The review of politics** v. 36, n. 1; p. 85-131, jan. 1974.

SMITH, Richard. Interest group influence in the U.S. Congress. In: **Legislative Studies Quarterly**, v. 20, n. 1, 1995.

THELEN, Kathleen. How Institutions evolve: insights from Comparative Historical Analysis. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Diestrich (eds). **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

THEODOULOU, Stella Z. How Public Policy is Made? In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. **Public Policy**. The Essential Readings. Nova Jersey: Prentice Hall, 1995.

THOMAS, CLIVE. **Research guide to U.S. and international interest groups**. Westport: Praeger Publishers, 2004.

WEFFORT, F. **O Populismo na Política Brasileira**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

WEIR, M.. Innovation and Boundaries in American Employment Policy **Political Science Quarterly**, Vol. 107, No. 2 (Summer, 1992), pp. 249-269.

_____. When does politics create policy? The Organizational Politics of Change, in Shapiro, Ian, Skowronek, Stephen, and Daniel Galvin (2006). **Rethinking Political Institutions**. New York: New York University Press.

WEIR, Margaret; RONGERUDE, Jane; ANSELL, Cristopher K. "Collaboration Is Not Enough. Virtuous Cycles of Reform in Transportation Policy", **Urban Affairs Review**, Vol.44, No. 4, March 2009, Pp. 455-489.

WERNA, Edmundo et al. **Pluralismo na Habitação**. São Paulo: Annablume, 2001.

APÊNDICES

Apêndice 1 – Lista de entrevistas realizadas especialmente para esta pesquisa (ordem alfabética).

Entrevistado	Qualificação	Datas	Duração dos depoimentos
Antônio José de Araújo	coordenador do Movimento Nacional de Luta pela Moradia	março de 2012	48 minutos
Dyogo Henrique de Oliveira	secretário-executivo-adjunto de Política Econômica	dezembro de 2011	21 minutos
Eduardo May Zaidan	vice-presidente de Economia do Sinduscon-SP	fevereiro de 2012	70 minutos
Evaniza Rodrigues	consultora da Presidência da Caixa e líder da União Nacional por Moradia Popular	novembro de 2011 e abril de 2012	78 minutos
Inês Magalhães	secretária Nacional da Habitação	dezembro de 2011	49 minutos
João Claudio Robusti	vice-presidente do Sinduscon-SP e representante do sindicato na Fiesp	fevereiro de 2012	68 minutos
José Carlos Martins	vice-presidente da CBIC	outubro de 2011	64 minutos
Junia Santa Rosa	diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional da Habitação	dezembro de 2011	72 minutos
Maria Henriqueta Arantes Ferreira Alves	consultora técnica da CBIC	setembro de 2010 e maio de 2012	57 minutos
Melvyn Fox	ex-presidente da Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção (Abramat)	fevereiro de 2012	94 minutos
Miguel Sastre	conselheiro no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e coordenador da Campanha Nacional pela Moradia Digna	fevereiro de 2012	38 minutos
Sergio Tiaki Watanabe	presidente do Sinduscon-SP	fevereiro de 2012	82 minutos

Apêndice 2 – Lista de documentos da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) considerados na pesquisa, acessados em julho de 2011:

Balanço 2010

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/063.pdf>

Balanço 2009

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/061.pdf>

Apresentação Março 2010 – Construção Civil e Perspectivas

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/060.pdf>

Apresentação Dezembro 2008 – Medidas anticíclicas

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/007.pdf>

Balanço 2008

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/017.pdf>

Balanço 2007

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/059.pdf>

Balanço 2006

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/050.pdf>

Balanço 2005

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/056.pdf>

Políticas necessárias ao setor – Jan/2005

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/052.pdf>

Balanço 2004

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/001.pdf>

Papel do investimento

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/009.pdf>

Balanço 2003

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/010.pdf>

Balanço 2002

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/014.pdf>

Balanço 2001

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/021.pdf>

Balanço 2000

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/025.pdf>

Balanço 1999

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/043.pdf>

Balanço 1998

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/033.pdf>

Perspectivas para o século 21

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/034.pdf>

Balanço 1997

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/039.pdf>

Balanço 1996

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/041.pdf>

O Real e a construção

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/045.pdf>

Balanço 1995

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/048.pdf>

Balanço de um ano do Real e a construção

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/051.pdf>

Perspectivas da construção no Real – Set/1994

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/053.pdf>

A construção e a retomada do desenvolvimento – Jun/1994

<http://www.cbicdados.com.br/files/textos/054.pdf>

Apêndice 3 – Datas dos artigos *Janela* citados no **Capítulo 4**.

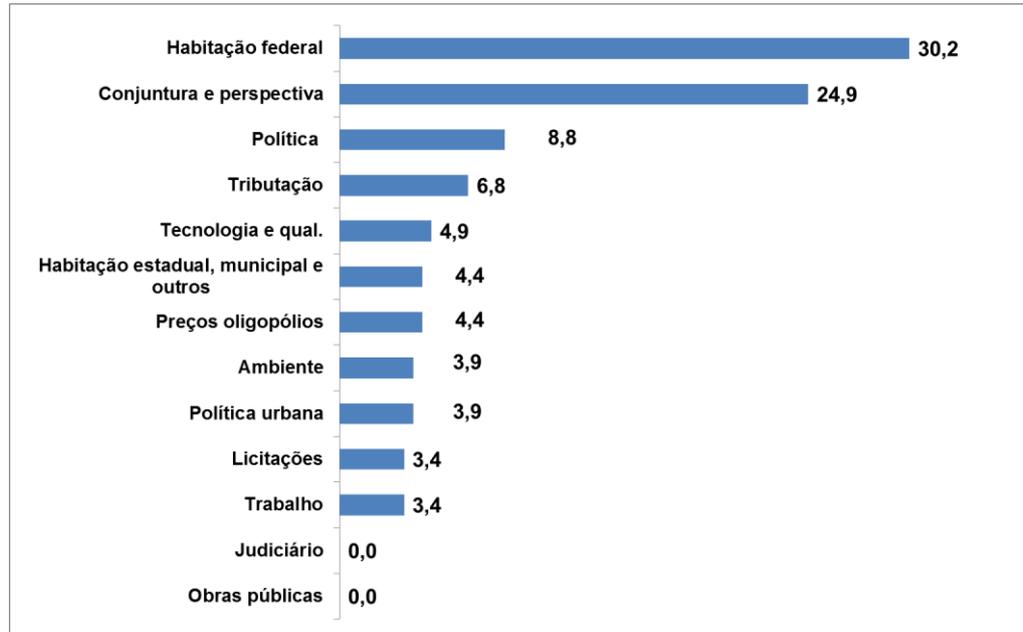
Janela	Edição/Data
382	22 de julho 2001
435	4 de agosto 2002
448	3 de novembro 2002
466	9 de março 2003
467	16 de março 2003
488	10 de agosto de 2003
670	18 de fevereiro de 2007
687	17 de junho de 2007
747	10 de agosto de 2008
760	9 de novembro de 2008
847	11 de julho de 2010

Apêndice 4 - Distribuição dos temas dos textos *Janela*, do Sinduscon-SP, por período de mandato presidencial.

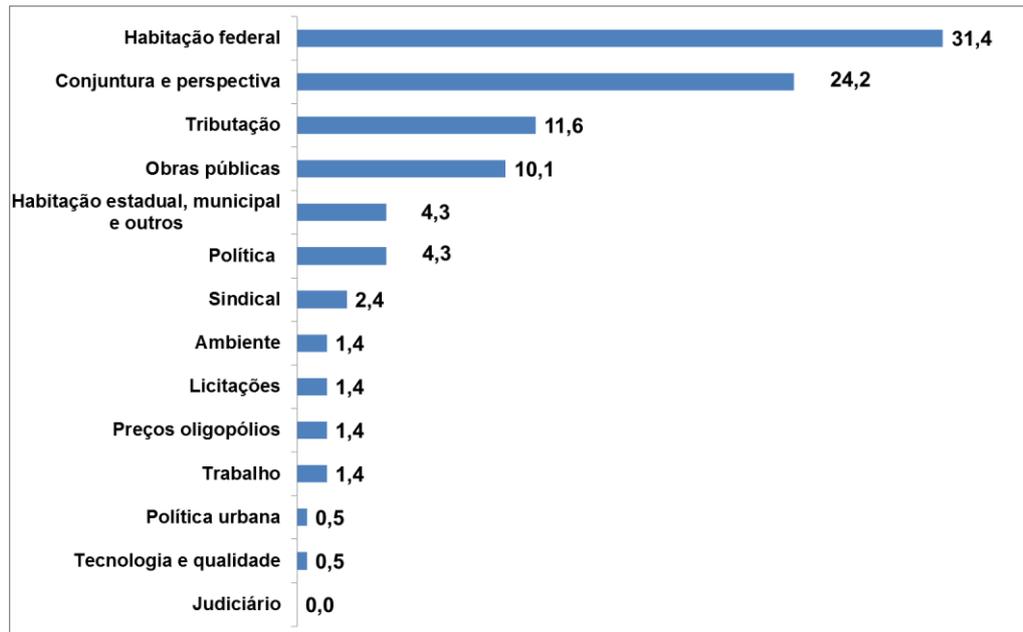
A4-1 Distribuição de temas (%), primeiro mandato de FHC



A4-2 Distribuição de temas (%), segundo mandato de FHC



A4-3 Distribuição de temas (%), primeiro mandato de Lula



A4-4 Distribuição de temas (%), segundo mandato de Lula

Fonte: Elaboração própria

ANEXO

Lista de entidades participantes da União Nacional da Construção (UNC), em 2006.

Fonte: Fundação Getulio Vargas (2006).

ABCEM Associação Brasileira da Construção Metálica www.abcem.org.br

ABCIC Associação Brasileira da Construção Industrializada de Concreto www.abcic.com.br

ABCP Associação Brasileira de Cimento Portland www.abcp.org.br

ABDIB Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base www.abdib.org.br

ABECE Associação Brasileira de Engenharia e Consultoria Estrutural www.abece.com.br

ABECIP Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança
www.abecip.org.br

ABEMI Associação Brasileira de Engenharia Industrial www.abemi.org.br

ABEMPI Associação Brasileira das Empresas de Engenharia de Manutenção Predial e Industrial www.abempi.com.br

ABESC Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Concretagem www.abesc.org.br

ABESCO Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Conservação de Energia
www.abesco.com.br

ABILAJE Associação Brasileira da Indústria de Lajes www.sinaprocim.org.br

ABILUX Associação Brasileira da Indústria de Iluminação www.abilux.com.br

ABINEE Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica www.abinee.org.br

ABNT Associação Brasileira de Normas Técnicas www.abnt.org.br

ABPC Associação Brasileira dos Produtores de Cal www.abpc.org.br

ABRAFATI Associação Brasileira dos Fabricantes de Tintas www.abrafati.com.br

ABRAMAT Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção
www.abramat.org.br

ABTC Associação Brasileira de Fabricantes de Tubos de Concreto www.abtc.com.br

ABTC Associação Brasileira dos Fabricantes de Tubos de Concreto www.abtc.com.br

ACONVAP Associação das Construtoras do Vale do Paraíba www.aconvap.com.br

ACSP Associação Comercial de São Paulo www.acsp.com.br

ADEMI-AL Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Alagoas www.ademi-al.org.br

ADEMI-BA Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia
www.ademi-ba.com.br

ADEMI-DF Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário do Distrito Federal
www.ademidf.com.br

ADEMI-GO Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Goiás
www.ademigo.com.br

ADEMI-PE Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco www.ademi-pe.com.br

ADEMI-RIO Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário do Rio de Janeiro
www.ademi.org.br

ADEMI-SE Associação dos Dirigentes das Empresas da Indústria Imobiliária de Sergipe

AEOPE Associação das Empresas de Obras de Pernambuco

AFEAÇO Associação Nacional dos Fabricantes de Esquadrias de Aço www.afeaco.com.br

AFEAL Associação Nacional de Fabricantes de Esquadrias de Alumínio www.afeal.com.br

ANAMACO Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção
www.anamaco.com.br

ANDIV Associação Nacional de Distribuidores e Processadores de Vidros Planos
www.andiv.com.br

ANEOR Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias www.aneor.com.br

ANEPAC Associação Nacional das Entidades de Produtores de Agregados para Construção Civil www.anepac.org.br

ANFACER Associação Nacional dos Fabricantes de Cerâmica para Revestimento
www.anfacer.com.br

ANFATECCO Associação Nacional dos Fabricantes de Telhas de Cimento e de Concreto

APEOP Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas www.apeop.org.br

ASBEA Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura www.asbea.org.br

ASBRACO Associação Brasiliense de Construtores www.asbraco.org.br

ASFAMAS Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento www.asfamas.org.br

ASPACER Associação Paulista das Cerâmicas de Revestimento www.aspacer.com.br

BLOCOBRASIL Associação Brasileira da Indústria de Blocos de Concreto
www.blocobrasil.com.br

CBCA Centro Brasileiro da Construção em Aço www.cbca-ibs.org.br

CBIC Câmara Brasileira da Indústria da Construção www.cbic.org.br

CEIC-SC Câmara Estadual da Indústria da Construção de Santa Catarina

CMI-MG Câmara do Mercado Imobiliário de Minas Gerais www.cmi.com.br

COBRACON Comitê Brasileiro de Construção Civil www.cobracon.org.br

CREA/SP Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de São Paulo
www.creasp.org.br

FECOMERCIO Federação do Comércio do Estado de São Paulo www.fecomerciosp.org.br

FEIPE Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco www.fiepe.org.br

FIABCI Capítulo Nacional Brasileiro da Federação Internacional das Profissões Imobiliárias
www.fiabcibrasil.com.br

FIBRA Federação das Indústrias do Distrito Federal www.fibra.org.br

FIEB Federação das Indústrias do Estado da Bahia www.fieb.org.br

FIEMS Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso do Sul www.fiems.org.br

FIEP Federação das Indústrias do Estado da Paraíba www.fiepb.org.br

FIERN Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte www.fiern.org.br

FIESP / COMCIC Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - Comitê da Cadeia
Produtiva da Construção Civil www.fiesp.com.br

IAB Instituto de Arquitetos do Brasil - Diretoria Nacional www.iab.org.br

IBRACON Instituto Brasileiro do Concreto www.ibracon.org.br

IBS Instituto Brasileiro de Siderurgia www.ibs.org.br

IE Instituto de Engenharia www.institutodeengenharia.org.br

IFBQ Instituto Falcão Bauer da Qualidade www.ifbauer.org.br

INOCOOP-SP Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais de São Paulo
www.inocoop-sp.com.br

IPT Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo www.ipt.br

POLI/USP Escola Politécnica da USP www.poli.usp.br

SECONCI Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo www.seconci-sp.org.br

SECOVI / RJ Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Adm. de Imóveis e dos
Cond. Residenciais e Comerciais do Est. do Rio de Janeiro www.secovi-rj.com.br

SECOVI / SP Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de
Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo www.secovi.com.br

SECOVI-PR Sindicato da Habitação e Condomínios do Paraná www.secovipr.com.br

SENAI Escola Senai/SP "Orlando Laviero Ferraiuolo" www.sp.senai.br

SIAMFESP Sindicato da Indústria de Artefatos de Metais Não Ferrosos no Estado de São Paulo www.siamfesp.org.br

SICEPOT-MG Sindicato da Indústria da Construção Pesada no Estado de Minas Gerais www.sicepot-mg.com.br

SICEPOT-RS Sindicato da Indústria da Construção de Estradas, Pavimentação e Obras de Terraplanagem em Geral no Estado do Rio Grande do Sul www.sicepotrs.com.br

SICETEL Sindicato Nacional da Indústria de Trefilação e Laminação de Metais Ferrosos www.sicetel.com.br

SICML Sindicato da Indústria da Construção e do Mobiliário de Leme

SIDUSCON-AM Sindicato da Indústria da Construção Civil do Amazonas www.sinduscon-am.com.br

SIESCOMET Sindicato da Indústria de Esquadrias e Construções Metálicas do Estado de São Paulo www.siescomet.org.br

SIGLA ENTIDADE HOME PAGE

SIMAGRAN Sindicato da Indústria de Mármore e Granitos do Estado de São Paulo www.simagransp.com.br

SIMVEP Sindicato da Indústria de Móveis de Junco e Vime e Vassouras e de Escovas e Pincéis do Estado de São Paulo www.simvep.org.br

SINAEES Sindicato da Indústria de Aparelhos Elétricos, Eletrônicos e Similares do Estado de São Paulo www.abinee.org.br

SINAENCO Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva - Direção Nacional www.sinaenco.com.br

SINAPROCIM Sindicato Nacional da Indústria de Produtos de Cimento www.sinaprocim.org.br

SINBEVIDROS Sindicato das Indústrias de Beneficiamento e Transformação de Vidros e Cristais Planos do Estado de São Paulo www.sinbevidros.com.br

SINCER Sindicato da Indústria da Construção e do Mobiliário de Santa Gertrudes www.aspacer.com.br

SINDAREIA Sindicato das Indústrias de Extração de Areia do Estado de São Paulo www.sindareia.com.br

SINDEXMIN Sindicato da Indústria da Extração de Minerais Não Metálicos do Estado de São Paulo

SINDICAL Sindicato das Indústrias de Calcário e Derivados para uso Agrícola do Estado de São Paulo www.sindical.com.br

SINDICEL Sindicato da Indústria de Condutores Elétricos, Trefilação e Laminação de Metais Não Ferrosos do Estado de São Paulo www.sindicelabc.org.br

SINDICER Sindicato das Indústrias Cerâmicas de Porto Ferreira www.sindicer.com.br

SINDICERAMICA Sindicato das Indústrias de Cerâmica Sanitária do Estado de São Paulo

SINDICERCON Sindicato da Indústria da Cerâmica para Construção do Estado de São Paulo

SINDICON-ES Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Espírito Santo
www.sindicon-es.com.br

SINDIFIBRA Sindicato da Indústria de Chapas de Fibra e Aglomerados de Madeira do Estado de São Paulo

SINDILUX Sindicato da Indústria de Lâmpadas e Aparelhos Elétricos de Iluminação no Estado de São Paulo www.abilux.com.br

SINDIMAD Sindicato da Indústria de Serrarias, Carpintarias, Tanoarias Madeiras Compensadas e Laminados no Estado de São Paulo

SINDIMAQ Sindicato Nacional da Indústria de Máquinas www.abimaq.org.br

SINDINSTALAÇÃO Sindicato da Indústria de Instalações Elétricas, Gás, Hidráulicas e Sanitárias do Estado de São Paulo www.sindinstalacao.com.br

SINDIPEDRAS Sindicato da Indústria de Mineração de Pedra Britada do Estado de São Paulo www.sindipedras.org.br

SINDIPLAST Sindicato da Indústria de Material Plástico do Estado de São Paulo
www.sindiplast.org.br

SINDISUPER Sindicato da Indústria de Proteção, Tratamento e Transformação de Superfícies do Estado de São Paulo

SINDIVIDROS Sindicato da Indústria de Vidros e Cristais Planos e Ocos no Estado de São Paulo

SINDUSCON-AL Sindicato da Indústria da Construção do Estado de Alagoas
www.sinduscon-al.com.br

SINDUSCON-BA Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Bahia www.sinduscon-ba.com.br

SINDUSCON-CAXIAS Sindicato da Indústria da Construção Civil de Caxias do Sul
www.sinduscon-caxias.com.br

SINDUSCON-CE Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará www.sinduscon-ce.org.br

SINDUSCON-DF Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal
www.sinduscondf.org.br

SINDUSCON-GO Sindicato da Indústria da Construção no Estado de Goiás
www.sinduscongoias.com.br

SINDUSCON-JF Sindicato da Indústria da Construção de Juiz de Fora
www.sindusconjf.com.br

SINDUSCON-MA Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Maranhão www.sinduscon-ma.com.br

SINDUSCON-MG Sindicato da Indústria da Construção no Estado de Minas Gerais
www.sinduscon-mg.org.br

SINDUSCON-NOR/PR Sindicato da Indústria da Construção Civil da Região Noroeste do Paraná www.sindusconnoroeste.org.br

SINDUSCON-NORTE/ Sindicato da Indústria da Construção Civil do Norte do Paraná
www.sinduscon-nortepr.com.br

SINDUSCON-OESTE/PR Sindicato da Indústria da Construção Civil do Oeste do Paraná
www.sindusconoestepr.com.br

SINDUSCON-PA Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Pará
www.sindusconpa.org.br

SINDUSCON-PASSO Sindicato das Indústrias da Construção e do Mobiliário de Passo Fundo www.sindusconpf.com.br

SINDUSCON-PB Sindicato da Indústria da Construção Civil de João Pessoa
www.sindusconjp.com.br

SINDUSCON-PE Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Pernambuco
www.sindusconpe.com.br

SINDUSCON-PI Sindicato da Indústria da Construção Civil de Teresina

SINDUSCON-PR Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná
www.sinduscon-pr.com.br

SINDUSCON-RJ Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio de Janeiro
www.sinduscon-rio.com.br

SINDUSCON-RN Sindicato da Indústria da Construção Civil do Rio Grande do Norte
www.sindusconrn.com.br

SINDUSCON-RS Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul
www.sinduscon-rs.com.br

SINDUSCON-SE Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Sergipe
www.sinduscon-se.com.br

SINDUSCON-SM Sindicato da Indústria da Construção Civil de Santa Maria www.sinduscon-sm.com.br

SINDUSCON-SP Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo
www.sindusconsp.com.br

SINDUSCON-TAP Sindicato da Indústria da Construção Civil de Uberlândia, do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba www.sinduscon.tap.com.br

SINDUSCON-TO Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de Tocantins
www.sinduscon-to.com.br

SINICESP Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Estado de São Paulo
www.sinicesp.com.br

SINPROCIM Sindicato da Indústria de Produtos de Cimento do Estado de São Paulo
www.sinaprocim.org.br

SIPIGEDESP Sindicato da Indústria de Pinturas, Gesso e Decorações do Estado de São Paulo
www.sipidesp.org.br

SITIVESP Sindicato da Indústria de Tintas e Vernizes do Estado de São Paulo
www.sitivesp.org.br

SNIC Sindicato Nacional da Indústria do Cimento www.snic.org.br

SNIS Sindicato Nacional das Indústrias Siderúrgicas www.ibs.org.br

UNICCON Centro de Integração Universidade - Construção e Consultoria