


**unesp**  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”**  
**Faculdade de Ciências e Letras**  
**Campus de Araraquara – SP**

ALEXANDRE JOSÉ ROMAGNOLI

**ATORES E IDEIAS NA CONFORMAÇÃO DA**  
**POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO**  
**SOCIAL DE 1987 A 2021: uma análise à luz do *Advocacy***  
*Coalition Framework*



ARARAQUARA – S.P.  
2023

ALEXANDRE JOSÉ ROMAGNOLI

**ATORES E IDEIAS NA CONFORMAÇÃO DA  
POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO  
SOCIAL DE 1987 A 2021: uma análise à luz do *Advocacy  
Coalition Framework***

Tese de Doutorado, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

**Linha de pesquisa: Estado, Instituições e Políticas Públicas**

**Orientador: Carla Gandini Giani Martelli**

ARARAQUARA – S.P.

2023

R756a

Romagnoli, Alexandre José

Atores e ideias na conformação da Política Nacional de Habitação Social de 1987 a 2021 : uma análise à luz do Advocacy Coalition Framework / Alexandre José Romagnoli. -- Araraquara, 2023  
243 f. : tabs.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp),  
Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara  
Orientadora: Carla Gandini Giani Martelli

1. Políticas públicas. 2. política habitacional. 3. habitação social. 4.  
atores e ideias. 5. Advocacy Coalition Framework. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

Alexandre José Romagnoli

**ATORES E IDEIAS NA CONFORMAÇÃO DA  
POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO SOCIAL  
DE 1987 A 2021: uma análise à luz do *Advocacy Coalition  
Framework***

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

**Linha de pesquisa: Estado, Instituições e Políticas Públicas**

**Orientador: Carla Gandini Giani Martelli**

Data da defesa: 22/05/2023

**MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:**

---

**Presidente e Orientadora: Doutora Carla Gandini Giani Martelli**  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP

---

**Membro Titular: Doutora Cláudia Feres Faria**  
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.

---

**Membro Titular: Doutor Wagner de Melo Romão**  
Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP

---

**Membro Titular: Doutora Ana Cláudia Niedhardt Capella**  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP

---

**Membro Titular: Doutor Rafael Alves Orsi**  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP

**Local:** Universidade Estadual Paulista  
Faculdade de Ciências e Letras  
UNESP – Campus de Araraquara

*A todos que não possuem uma  
moradia digna nesse país.*

## **AGRADECIMENTOS**

Esta Tese é resultado de uma trajetória profissional e acadêmica sustentada pelo desejo de produzir e disseminar conhecimento. Resulta também de um percurso que contou com o apoio de muitas pessoas e instituições. A esses deixo aqui registrada a minha gratidão:

Agradeço à professora Doutora Carla Martelli, pela orientação e por me apoiar em todas as minhas ideias.

Agradeço aos professores da Banca, pela leitura atenta e pelas sugestões. Em especial, agravo à professora Doutora Ana Cláudia Capella, pelas pontuações realizadas no momento da Qualificação que foram cruciais para o desfecho do trabalho.

Agradeço aos entrevistados, por me dedicarem tempo e fornecerem valiosas informações.

Agradeço ao Daniel Felisardo, que foi presença amorosa e compreensiva durante a produção dessa pesquisa. Sou muito feliz compartilhando minha vida e projetos com você.

Agradeço à amiga Rachel Mariotto, por me acolher nos momentos de angústia e indecisão sobre a Tese. Nossas conversas, certamente, ajudaram-me a prosseguir. Também agradeço à colega de turma, Janaína Oliveira, pela parceria e pelas várias risadas. As aulas e dificuldades da pós-graduação ficaram mais leves com as nossas trocas.

Por fim, agradeço ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP, pelo incentivo à minha formação como pesquisador de uma instituição pública de ensino.

“O correr da vida embrulha tudo. A vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem”.

João Guimarães Rosa. Grande sertão veredas.

## RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo principal identificar a influência de atores e ideias na conformação da Política Nacional de Habitação Social durante o período de 1987 a 2021. Como referencial teórico, empregou-se o *Advocacy Coalition Framework* – ACF, desenvolvido por Paul Sabatier e colaboradores (1993, 1999, 2007). Estruturada a partir de cinco importantes processos decisórios – verdadeiros marcos legais da Política - a pesquisa, de tipo qualitativa, utilizou-se de um vasto conjunto de dados que reuniu notas taquigráficas de audiências públicas de Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Atas do Conselho das Cidades, edições da Revista Brasileira de Habitação, documentos relativos aos processos decisórios, documentos referentes aos atores identificados e entrevistas semiestruturadas. Para a análise dos documentos foi empregada a Análise de Conteúdo, que contou com o auxílio do software NVivo®. Como resultado foram identificadas três coalizões de defesa influentes no subsistema da política: a Coalizão da Moradia Popular (CoMP), a Coalizão Desenvolvimentista da Construção Civil (CoDCC) e a Coalizão da Financeirização da Moradia (CoFM). Verificou-se que as coalizões com crenças ligadas aos interesses de mercado dominaram o subsistema por todo o período analisado, sendo a CoDCC aquela que predominou pelo maior período. A CoMP, apesar de alcançar importantes “vitórias” durante o primeiro momento da pesquisa (1987-2005) com a consolidação de suas crenças na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005), durante o segundo momento (2009-2021) passou por progressivo enfraquecimento. Dessa forma, não reuniu capacidade de influência suficiente para alterar a lógica econômico-financeira, associada a crenças defendidas pela CoDCC e CoFM, que majoritariamente definiram os processos decisórios seguintes, a saber: o Programa “Minha Casa, Minha Vida” e o Programa “Casa Verde e Amarela”.

**Palavras – chave:** políticas públicas; política habitacional; habitação social; atores e ideias; *Advocacy Coalition Framework*.



## **ABSTRACT**

This research aims to identify the influence of actors and ideas in the conformation of the National Social Housing Policy during the period from 1987 to 2021. The Advocacy Coalition Framework (ACF), developed by Paul Sabatier and collaborators (1993, 1999, 2007), was used as a theoretical framework. Structured from five important decision-making processes, the qualitative research used a vast set of data that gathered 42 shorthand notes of public hearings held mainly by the Committees of the Chamber of Deputies and the Federal Senate, 56 minutes of the Council of Cities, 10 editions of the Brazilian Journal of Housing, documents related to decision-making processes, documents referring to the identified actors and semi-structured interviews. For the analysis of the documents, Content Analysis was used, which had the aid of the NVivo® software. As a result, three influential defense coalitions were identified in the policy subsystem: the Popular Housing Coalition (CoMP), the Civil Construction Developmental Coalition (CoDCC) and the Housing Financialization Coalition (CoFM). It was found that coalitions with beliefs linked to market interests dominated the subsystem throughout the period analyzed, with CoDCC being the one that predominated for the longest period. The CoMP, despite achieving important "victories" during the first moment of the research (1987-2005) with the consolidation of its beliefs in the Federal Constitution, in the City Statute (Law No. 10,257/2001) and in the National Social Interest Housing System (Law No. 11,124/2005), during the second moment (2009-2021) it went through progressive weakening. Thus, it did not gather sufficient influence capacity to change the economic-financial logic, associated with beliefs defended by CoDCC and CoFM, which mostly defined the following decision-making processes, namely: the "Minha Casa, Minha Vida" Program and the "Casa Verde e Amarela" Program.

**Keywords:** public policy; housing policy; social housing; actors and ideas; Advocacy Coalition Framework.

## Lista de Figuras

Figura 1 - Diagrama do ACF .....	39
Figura 2 - Ambiente externo .....	40
Figura 3 - O Subsistema e a aprovação do Estatuto da Cidade .....	105
Figura 4 - Recursos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.....	121
Figura 5 - O Subsistema de Habitação Social: aprovação do SNHIS .....	127
Figura 6 - Dendrograma horizontal dos atores atuantes no Subsistema de 1987 a 2005 .....	129
Figura 7 - Mapa de Cluster (2D) dos atores atuantes no Subsistema de 1987 a 2005	129
Figura 8 - Dendrograma horizontal dos atores atuantes no Subsistema de 2009 a 2021 .....	201
Figura 9 - Nova proposta para o MCMV – Ministério do Desenvolvimento Regional .....	230

**Lista de tabelas**

Tabela 1 - Frequência de participação das categorias de atores ..... 61

Tabela 2 - Metas do PMCMV e déficit habitacional acumulado por faixa de renda . 153

## **Lista de quadros**

Quadro 1 - Descrição dos entrevistados .....	50
Quadro 2 - Sistema de crenças.....	51
Quadro 3 - Sistema de crenças da Coalizão da Moradia Popular .....	66
Quadro 4 - Sistema de crenças da Coalizão Desenvolvimentista da Construção Civil	68
Quadro 5 - Sistema de crenças da Coalizão da Financeirização da Moradia .....	71
Quadro 6 - Crenças contempladas nos processos decisórios.....	210
Quadro 7 - Estrutura do sistema de crenças das elites políticas* .....	229

## **Lista de gráficos**

Gráfico 1 - Número de Unidades Habitacionais e orçamento deflacionado ..... 183

Gráfico 2 - Percentual de UHs contratadas por faixa de renda..... 184

## Lista de siglas

ABC - Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos  
ABECIP – Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança  
ABECIP - Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança  
ABRAINCA - Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias  
ACF – *Advocacy Coalition Framework*  
ANC – Assembleia Nacional Constituinte  
ASCA - Associação dos Sem-Casa de Alcobaça (Bahia)  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BNH – Banco Nacional da Habitação  
CAU - Conselho de Arquitetura e Urbanismo  
CBIC - Câmara Brasileira da Indústria da Construção  
CCJ – Comissão de Constituição e Justiça  
CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania  
CDRA - Comissão de Desenvolvimento Regional da Amazônia  
CDU – Comissão de Desenvolvimento Urbano  
CDUI – Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior  
CEF - Caixa Econômica Federal  
CEIC – Comissão de Economia, Indústria e Comércio  
Cendhec - Centro Dom Heider Camara de Estudos e Ação Social  
CF – Constituição Federal  
CFGTS - Conselho do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
CMP - Central dos Movimentos Populares  
Cndes – Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano  
CNI - Confederação Nacional da Indústria  
CNM - Confederação Nacional de Municípios  
CoDCC – Coalizão Desenvolvimentista da Construção Civil  
CODEFAT - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador  
CoFM – Coalizão da Financeirização da Moradia  
CoMP – Coalizão da Moradia Popular  
CONAM - Confederação Nacional Associações de Moradores  
ConCidades – Conselho das Cidades  
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares  
CTF - Comissão de Finanças e Tributação  
CUT - Central Única dos Trabalhadores  
CVTDUI - Comissão de Viação e Transporte, Desenvolvimento Urbano e Interior  
DEM – Democratas  
FAMERJ - Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro  
FAR - Fundo de Arrendamento Residencial  
FASE - Federação Nacional de Órgãos para a Assistência Social e Educacional  
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FEBRABAN – Federação Nacional de Bancos

FEMURN - Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte  
FENADI - Federação Nacional das Associações das Administradoras de Imóveis e Condomínios  
FENAPC - Federação Nacional de Pequenos Construtores  
FGHab - Fundo Garantidor da Habitação Popular  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
FISENGE - Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros  
FNA - Federação Nacional dos Arquitetos  
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana  
FNSHDU - Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano  
GT – Grupo de Trabalho  
GUrb – Grupo Urbano  
HIS – Habitação de Interesse Social  
IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil  
IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico  
IN - Instrução Normativa  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano  
MCidades – Ministério das Cidades  
MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional  
MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia  
MP – Medida Provisória  
MST - Movimento Sem-Terra  
MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto  
OGU – Orçamento Geral da União  
PCdoB - Partido Comunista do Brasil  
PCS - Programa Crédito Solidário  
PCVA – Programa “Casa Verde e Amarela”  
PEC – Proposta de Emenda Constitucional  
PL – Partido Liberal  
PL – Projeto de Lei  
PlanHab - Plano Nacional de Habitação  
PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social  
PMCMV – Programa “Minha Casa, Minha Vida”  
PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural  
PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana  
PPS – Partido Popular Socialista  
PSD – Partido Social Democrático  
PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira  
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SBPE - Sistema Brasileira de Poupança e Empréstimo  
SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais  
SEDU - Secretaria de Desenvolvimento Urbano  
SINDUSCON - Sindicato da Construção Civil - SP  
SNH – Sistema Nacional de Habitação  
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
TFP - Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral  
UDM - União do Desenvolvimento da Moradia de São Paulo  
UNLM - União Nacional de Luta por Moradia  
UNMP - União Nacional por Moradia Popular  
USP – Universidade de São Paulo  
ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social



# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
1.1. Breve histórico da Política Habitacional Brasileira (1920-1985) .....	21
1.2. O problema e os objetivos da pesquisa .....	27
1.3. Recorte temporal e marcos legais .....	28
<b>2. O ADVOCACY COALITION FRAMEWORK.....</b>	<b>31</b>
2.1. Conceitos e suas interrelações.....	31
2.2. A Mudança na política .....	38
2.3. As hipóteses do ACF.....	44
2.4. Críticas e desafios ao ACF .....	45
<b>3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>48</b>
3.1. Material .....	48
3.2. O Sistema de crenças .....	51
3.3. Identificando atores e crenças .....	55
3.3.1. Definição das coalizões .....	56
<b>4. ATORES, CRENÇAS E COALIZÕES: O SUBSISTEMA DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>58</b>
4.1. Os atores.....	58
4.2. Coalizões identificadas.....	63
4.2.1. Coalizão da Moradia Popular .....	63
4.2.2. A Coalizão Desenvolvimentista da Construção Civil .....	67
4.2.3. A Coalizão da Financeirização da Moradia.....	69
<b>5. DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE AO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: A INFLUÊNCIA DOS ATORES NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS BASES DA POLÍTICA .....</b>	<b>72</b>
5.1. A Assembleia Nacional Constituinte e a habitação social .....	72
5.1.1. O Anteprojeto e as Emendas Populares .....	84

5.1.2. A Constituição Federal e o capítulo “Da Política Urbana” .....	88
5.2. O Estatuto da Cidade.....	92
5.2.1. A tramitação .....	92
5.2.2. Texto aprovado: quais crenças permaneceram?.....	100
5.2.3. Análise da aprovação do Estatuto das Cidades.....	102
5.3. O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.....	105
5.3.1. Na Câmara dos Deputados: as Comissões de mérito .....	109
5.3.2. No Plenário da Câmara dos Deputados .....	117
5.3.3. No Senado Federal e a Sanção presidencial.....	121
5.3.4. Análise da aprovação do SNHIS .....	123
5.4 – O Subsistema (1987-2005).....	127
5.4.1. Os recursos das coalizões .....	131
<b>6- PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA”: ATORES E IDEIAS EM MOVIMENTO.....</b>	<b>138</b>
6.1. Contexto Político de formulação do Programa: deslocamento do centro decisório da política habitacional.....	138
6.1.1. A PEC da cooperação.....	144
6.1.2. O Programa “Minha Casa, Minha Vida”: política econômica ou política habitacional?.....	148
6.2. O Programa “Minha Casa, Minha Vida” e as crenças das coalizões.....	150
6.2.1. PMCMV – Entidades .....	156
6.2.2. PMCMV – Oferta Pública.....	159
6.3. A implementação do Programa “Minha Casa, Minha Vida” e o progressivo enfraquecimento da Coalizão da moradia popular.....	161
6.3.1. De Lula a Temer: do auge ao declínio.....	161
6.3.2. O Governo Bolsonaro.....	168
6.3.3. Problemas de implementação e reconfigurações institucionais .....	172
a) O aumento dos preços .....	172

b)    Qualidade dos empreendimentos .....	176
6.4. O encerramento do PMCMV .....	182
<b>7. PROGRAMA “CASA VERDE E AMARELA” E A INFLUÊNCIA DOS ATORES</b>	<b>186</b>
7.1. O Programa “Casa Verde e Amarela” e as crenças das coalizões .....	188
7.2. O Subsistema (2009-2021).....	198
7.2.1. Os recursos das coalizões .....	203
<b>8. CONCLUSÃO.....</b>	<b>211</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>222</b>
<b>ANEXOS: .....</b>	<b>229</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>231</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa situa-se no campo de estudos das políticas públicas e tem como tema a Política Nacional de Habitação Social do Brasil. Está estruturada a partir da investigação de processos decisórios - considerados marcos da política - referentes ao período de mais de trinta anos (1987 a 2021). Os atores e suas ideias, bem como as influências que possuem no processo político de definição das normas, são o foco da pesquisa. Dessa forma, o autor procura contribuir com a literatura sobre a Política Habitacional Brasileira reunindo informações relevantes sobre o papel dos atores e suas ideias na conformação da Política Nacional de Habitação Social do país.

Convém pontuar que o tema da habitação já faz parte da trajetória acadêmica do pesquisador desde o período de graduação, quando desenvolveu estágio curricular junto à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU. Na ocasião o trabalho de conclusão de curso também foi inspirado no problema da moradia, entretanto, com enfoque na análise da inadimplência financeira dos mutuários e a forma como a Companhia administrava esses contratos.

Em seguida, o pesquisador deu início a sua pesquisa de Mestrado. Momento que coincide com o lançamento do Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) pelo governo Federal. A euforia com que o Programa foi lançado associada à sua proposta, que contrastava com o histórico da política, inspirou o pesquisador a dar continuidade nos estudos nessa área. A dissertação intitulada “O Programa Minha Casa, Minha Vida na política habitacional brasileira: continuidades, inovações e retrocessos” analisou a relação do maior programa habitacional do país, à época, com o histórico da política. Uma análise que se centrou no desenho da política.

A pesquisa de Mestrado, além de permitir maior aprofundamento do pesquisador no tema, trouxe também, como era de se esperar, questões não respondidas, como: qual é o papel dos atores na estruturação das políticas públicas? Quem efetivamente participa e quais recursos e estratégias emprega para obter sucesso nesse processo? Por que certas ideias avançam enquanto outras são abandonadas? Questões que foram retomadas pelo pesquisador para a estruturação desta pesquisa de doutorado.

O enfoque em atores e ideias no *policymaking* conduziu-nos ao *Advocacy Coalition Framework* – ACF. O modelo, criado por Sabatier e colaboradores (1993, 1999, 2007), não se limita aos aspectos institucionais das políticas públicas, mas considera também a relevância dos

atores e suas ideias (crenças) nos processos decisórios governamentais. Por definição, o ACF é uma estrutura teórica que procura explicar exatamente o processo de mudanças das políticas levando em conta a interrelação dos atores, suas ideias e as instituições.

É premissa do ACF que a unidade de análise mais indicada para compreender a mudança nas políticas públicas, durante longos períodos, não são os programas governamentais específicos, mas sim o subsistema de política pública, definido como o conjunto de atores oriundos de organizações públicas e privadas, individuais e coletivas, interessados em certa questão de política e que buscam constantemente influenciar os processos decisórios referentes a esse domínio (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Somente dessa forma, segundo os autores do modelo, torna-se possível, não apenas identificar a frequência, saída e entrada de atores no subsistema, como também analisar seus embates e influências nos processos decisórios.

Dentro do subsistema, supõe-se que os atores possam ser agregados em coalizões de defesa compostas por indivíduos de várias organizações governamentais e privadas que compartilham um conjunto de crenças e passam a agir conjuntamente (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p.19). As diferentes visões da magnitude do problema, das preferências por instrumentos e soluções relativos à política, são então organizadas, e potencializadas, de acordo com os recursos que cada coalizão dispõe.

A proposta desta pesquisa, de olhar atento aos atores e suas movimentações no subsistema, bem como o acompanhamento das crenças que delinham os processos decisórios (Leis e Programas) ao longo dos anos, permite-nos vislumbrar uma forma diferente de contar, e melhor conhecer, a história da Política Habitacional Brasileira. Concede-nos a possibilidade de expandir a literatura sobre o tema e ainda verificar a aplicação do modelo do ACF ao caso brasileiro.

Tomando por base essa breve apresentação da pesquisa (tema, enfoque e base teórica) e da trajetória acadêmica do pesquisador relacionada ao tema, essa seção 1 introdutória ainda apresenta um breve histórico da política nacional de habitação do Brasil com o propósito de embasar o leitor sobre a problemática da pesquisa, bem como situá-lo acerca do exato momento histórico em que se iniciam as análises. Também são introduzidos o problema de pesquisa, objetivos e o recorte temporal das análises.

A seção 2 apresenta o modelo teórico que subsidia toda a investigação – o *Advocacy Coalition Framework* - ACF. Além dos principais conceitos e suas interrelações, essa seção faz uma análise crítica sobre a aplicação do modelo, destacando suas possíveis limitações, potencialidades e adequação à proposta de pesquisa. Convém pontuar que a apresentação do

modelo teórico se dá previamente à descrição dos processos metodológicos que orientaram toda a pesquisa devido ao fato de que é a própria estrutura do ACF que define como deve ser a construção metodológica de uma pesquisa que queira seguir o modelo. Assim, seguiu-se criteriosamente as orientações dadas pelos autores do modelo, que está disponível no Apêndice Metodológico da obra (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 237-256), além de outras orientações fornecidas em publicações posteriores de atualização do modelo.

Intitulada “Procedimentos Metodológicos”, a seção 3 se encarrega de apresentar o conjunto de documentos (material) selecionado e os procedimentos empregados para análise e construção do sistema de crenças dos atores, para o mapeamento dos atores e suas crenças e, por fim, para a definição das coalizões.

Na seção 4 são apresentados os primeiros resultados da pesquisa. Descreve-se a configuração do subsistema da Política Nacional de Habitação Social a partir da identificação dos principais atores e suas articulações em coalizões. As três principais coalizões identificadas na pesquisa são apresentadas, levando em conta seus integrantes e o conjunto de crenças que as orienta. É importante destacar que a seção 4 organiza os sistemas de crenças do subsistema da Política considerando todo o período analisado na Tese, deixando para as seções subsequentes, a análise detalhada do movimento das coalizões e o papel que tiveram nos respectivos marcos regulatórios e programas da Política.

A Seção 5 reúne as análises dos três primeiros processos decisórios selecionados pela pesquisa: a Constituição Federal (Capítulo II: Da Política Urbana), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005). A tramitação desses três processos decisórios levou dezoito anos (1987 – 2005), os quais denominamos como o primeiro momento da pesquisa. A análise desse período nos permitiu identificar uma primeira dinâmica do subsistema, os principais atores e a influência das coalizões na definição dessas normas.

A seção 6 dá início ao que chamamos de segundo momento da pesquisa. São apresentados o contexto político e as movimentações dos atores do subsistema em torno da construção e aprovação do PMCMV. Também compõe a seção a análise das alterações institucionais realizadas durante a implementação do Programa, associadas aos debates e estratégias das coalizões.

A seção 7 é dedicada ao PCVA. E, assim como estruturado na seção anterior, apresenta-se brevemente o contexto político que permitiu arquitetar o PCVA e a participação dos atores, destacando aqueles que obtiveram maior êxito na conformação da política. Com esta seção encerra-se o segundo momento da pesquisa e, mais uma vez, torna-se possível apresentar

informações referentes à dinâmica do subsistema e recursos das coalizões pelo período de mais doze anos. Por fim, a Tese segue para as conclusões.

A seguir, é apresentado um breve histórico da política habitacional no país, essencial para o leitor compreender integralmente a problemática que origina a Tese.

### **1.1. Breve histórico da Política Habitacional Brasileira (1920-1985)**

O problema da moradia no Brasil não é recente. Para aqueles que se interessam pelo tema, é possível encontrar inúmeros trabalhos acadêmicos que se dedicaram a investigar o problema e, dentre eles, aqueles situados no campo das políticas públicas, como essa tese. Para esses trabalhos, especificamente, é unânime a afirmação de que o Estado tem sido incapaz de lidar de forma satisfatória com o problema da moradia dada a sua incapacidade de alcançar a população de mais baixa renda, maior responsável pelo déficit habitacional do país. Essa afirmação se torna mais clara quando retomamos, mesmo que brevemente, o histórico da Política Nacional de Habitação do país.

Os primeiros registros sobre moradias populares no Brasil datam do momento em que se iniciam as atividades urbanas e industriais. Somente após a década de vinte é que cidades como São Paulo e Rio de Janeiro passam a vivenciar um forte processo de expansão, tornando-se grandes centros dinâmicos do país. Nesse momento, o predomínio do pensamento político é o Liberalismo, logo, não caberia ao Estado intervir naquilo que era concebido como de atuação prioritária do setor privado. De 1889 a 1930, não houve enfrentamento direto pelo Estado sobre o tema de forma significativa, apesar da percepção clara do tamanho do problema que a ausência de moradias representava para as cidades já naquele momento (BONDUKI, 1998).

O que caracterizou o período com relação ao problema da ausência de moradias populares foi o que ficou conhecido como ideário sanitarista. Desenvolveram-se nesses grandes centros as habitações coletivas, também conhecidas como cortiços. Essas habitações não possuíam o mínimo recomendado pela legislação sanitária, tornando-se uma solução habitacional condenada e estigmatizada. Na sua grande maioria, eram mal localizadas, pequenas, possuíam pouquíssima estrutura, construídas com materiais baratos e de baixa qualidade. Essas condições de ocupação do solo foram identificadas como geradoras de doenças infecciosas e epidemias que, quando passaram a ultrapassar a fronteira dos bairros populares, trouxeram grande incômodo à classe econômica preponderante, conseqüentemente, trazendo à tona a discussão sobre o higienismo.

Nesse momento, pela primeira vez de forma mais clara, o Estado passa a atuar na problemática, porém a concebendo a partir de bases sanitárias. O que impulsiona ações por

parte do Estado não é a carência de moradias diante de um processo desestruturado de urbanização e ocupação do solo, mas sim os malefícios que as habitações criadas geraram para a cidade e o seu futuro econômico. Cria-se então a Inspetoria Geral de Higiene (1890) no Rio de Janeiro que passa a legislar sobre o saneamento dessas localidades (RIBEIRO; PECHMAN, 1983). É também nesse contexto que temos as ações amplamente conhecidas e características do período desenvolvidas por Oswaldo Cruz – as campanhas sanitaristas.

Inserida nesse contexto também há a preocupação da classe dirigente acerca da reestruturação da cidade com o objetivo de atrair capitais. Foca-se nesse momento o embelezamento da cidade a partir de moldes estéticos europeus. Passa-se a expulsar a população pobre dos centros; proibir mendigos de perambular pela cidade; institucionalizam-se visitas domiciliares com o objetivo de higienizar as moradias; há limpezas públicas que percorriam as ruas acompanhadas de um ou mais carroções etc. (ROMAGNOLI, 2012).

Como resultado, as ações de reestruturação urbana foram confundidas com as de cunho sanitarista e passaram a ser encaradas com forte resistência popular, que culminou com ainda maior agravamento da situação habitacional do país. Oswaldo Cruz chegou a ser retratado na mídia como o “general-mata-mosquito” pela sua postura autoritária, segundo positivistas da época. E é exatamente dessa forma que a questão da moradia desponta como um problema público no caso brasileiro: de caráter autoritário, classista, com bases sanitaristas e voltado para uma concepção econômica liberal de captura de capitais.

Os anos 1930 se iniciam trazendo um novo momento para o país no que diz respeito às questões sociais, entre elas a moradia popular. O clima político, econômico e cultural do momento coloca o tema da moradia em cena, pois ela passa a ser vista como essencial para a construção do “homem novo” necessário para a garantia da modernização industrial do país. É nesse período, de acordo com a literatura, que se passa a falar de habitação social no Brasil, momento em que o Estado rompe com a lógica rentista liberal de provisão de moradias e passa a intervir no mercado de produção e locação habitacional.

Uma das primeiras ações implementadas pelo governo Vargas com impacto na produção e acesso à moradia foi a criação da lei do inquilinato. Através de Decreto-lei se determinou o congelamento dos valores dos aluguéis e a proibição dos despejos, o que significou um importante rompimento com a lógica liberal de não interferência no mercado de locações. “O sr. Getúlio Vargas, atendendo a situação de momento e a fim de garantir o povo contra especulações criminosas, proibiu o aumento dos aluguéis das casas residenciais” (CORREIO PAULISTANO, 29/08/1942).



Ponto importante e amplamente defendido pelo governo acerca da implantação da lei do inquilinato era a busca pela “defesa da economia popular”, dado que se estimava que até a década de 1940, o aluguel consumia cerca de 30% do orçamento mensal das famílias. Obviamente, além desse aspecto amplamente explorado politicamente pelo governo, estava a busca pela redução do custo de reprodução da força de trabalho com o objetivo de elevar os níveis de acumulação de capital sem impactar pesadamente nas condições de vida dos trabalhadores (BONDUKI, 2014).

No entanto, com o passar do tempo, as proibições legais não foram suficientes para garantir a tranquilidade dos locatários. Diante da defasagem do retorno do investimento por parte dos proprietários, criaram-se artifícios jurídicos capazes de driblar a norma e fazer com que os despejos voltassem a acontecer. Nesse momento, há o agravamento da situação. Se anteriormente já havia uma escassez de moradia, após anos de congelamento dos aluguéis com consequente retração nos investimentos para a produção de novas moradias, os despejados não tinham outra opção senão a autoconstrução em lotes periféricos.

Outro processo estatizante que ocorre durante o período do governo Vargas é a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Surgem como a primeira experiência efetiva de produção de moradias no país e ganham condições claras de atuação em 1937 através do decreto 1.749. Avaliada pela literatura especializada como fragmentada, secundária e corporativista, a atuação dos IAPs funcionava a partir do reconhecimento pelo Ministério do Trabalho das profissões e suas regulamentações. Para cada profissão regulamentada a possibilidade de criação de um sindicato que, conseqüentemente, permitia a criação de um IAP (ROMAGNOLI, 2012).

No entanto, aos IAPs era demandado prioritariamente a garantia de benefícios públicos previdenciários (aposentadoria e pensão) e assistência médica. Em um segundo plano, era permitida a criação de carteiras prediais e a aplicação de recursos em inversões imobiliárias a condições de juros e prazos de pagamentos mais favoráveis. Essa expansão de atuação dos institutos não consistia necessariamente na ampliação de capacidade de atendimento habitacional no país, mas muito mais uma garantia de melhor rentabilidade às reservas dos IAPs através do mercado imobiliário (BONDUKI, 1998). Com isso, temos o predomínio da lógica rentista de provisão de moradias, pautada na autossustentação financeira e conservação dos fundos. E mais, atendimento somente daqueles que pertenciam a um dado IAP, ou seja, o trabalhador com carteira assinada.

No ano de 1946, temos uma importante realização no que diz respeito à incorporação do Estado nos esforços de garantia de moradia para a população. Pela primeira vez, há a criação

de uma agência pública voltada especificamente para a provisão de moradias. No entanto, como é amplamente relatado na literatura, resumiu-se a uma experiência política bastante frustrada pela incapacidade de ação e alcance de resultados significativos. Tratou-se da Fundação da Casa Popular – FCP.

Concebida por técnicos do Ministério do Trabalho adeptos a uma visão mais intervencionista do Estado, possuía como anteprojeto a centralização das carteiras prediais e os fundos dos IAPs com o propósito de atuar de forma mais universal. Diferentemente dos institutos que agiam apenas em prol de seus associados, a FCP tinha como premissa o atendimento de todos os cidadãos, inclusive aqueles que se encontravam na informalidade ou pertenciam à zona rural. Também fazia parte de suas atribuições financiar obras de infraestrutura urbana; atuar no serviço social; financiar materiais de construção para a indústria etc. (BONDUKI, 2014).

Esse desenho dado à FCP poderia ter produzido importantes enfrentamentos à questão habitacional do país. No entanto, nasceu esvaziada de vontade política suficientemente capaz de enfrentar os vários grupos que se armaram contra a sua existência. Enquanto aqueles que seriam amparados pela política habitacional prevista pela FCP estavam desorganizados, os setores que se opunham a ela atuaram de forma muito articulada para desestruturá-la. Bonduki (2014) cita como oposição aos propósitos da FCP: a indústria da construção civil, a burocracia dos institutos, os sindicatos e as entidades de classes, todos em disputa pelos abundantes recursos previdenciários.

Por fim, apesar dos vários anos de atuação, a FCP apresentou uma atuação bastante inferior se comparada a dos IAPs. Os recursos que a sustentariam foram sempre reduzidos e inconstantes. Politicamente, “não foi capaz de alcançar maturidade institucional traduzida em paradigmas universalista, em firmeza de objetivos e em prestígio organizacional. A imagem que ficou dela era de um órgão à deriva, despersonalizado...” (ANDRADE e AZEVEDO, 1982, p. 30 *apud* BONDUKI, 1998, p.125). Existiu por inércia até 1964 sendo considerada um sinônimo de ineficiência e clientelismo.

Logo com o início do governo militar, a FCP foi extinta com a alegação de possuir ligações viscerais com o antigo regime. Em seu lugar foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) com o objetivo de formular a política urbana e habitacional do país. No entanto, em agosto do mesmo ano, foi criado o Banco Nacional da Habitação – BNH, órgão que assume o centro do pensamento governamental sobre a questão habitacional e de onde passam a emanar as maiores realizações do governo sobre a questão nesse período. O Serfhau, como mostra a literatura especializada, possuía uma visão clara sobre o que era necessário ser

feito nas cidades brasileiras, principalmente no que diz respeito ao planejamento urbano (FELDMAN, 2010). Porém, o órgão não teve forças diante da autonomia e fontes de recursos que ampararam a atuação do BNH.

Em síntese, a política habitacional passa a ganhar destaque e a ser empregada, por um lado, com o propósito de angariar apoio das massas, importante base de sustentação para o regime, e por outro lado, armando um sistema que permitisse edificar uma política pública de cunho permanente, com estrutura financeira capaz de impulsionar um modelo de desenvolvimento capitalista associado ao setor da construção civil.

Das várias inspirações, aquelas associadas às ideias reformistas, como a reforma urbana, acabaram afastadas e prevaleceu a premissa da propriedade privada mais conectada ao conservadorismo do novo arranjo de poder. Os programas de financiamento focados na aquisição da casa própria prevaleceram na política implementada pelo BNH. Sobre esse ponto, é interessante lembrar a famosa frase da primeira presidenta do BNH, Sandra Cavalcante: “A casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade”. No mesmo sentido, Arretche (1990) complementa destacando o uso da política pública como um fator de estabilidade política e social, pois “...os indivíduos que se tornassem sujeitos de um crédito hipotecário teriam resistências à participação em greves, devido à necessidade de fazer frente aos compromissos assumidos” (p.30). Logo, há forte associação da política habitacional como ferramenta de contenção das ideias comunistas e progressistas, tão temidas em tempos de Guerra-Fria e polarização política e ideológica na América Latina. Se no período de prevalência higienista a ideia da casa própria era empregada associada aos bons costumes, à moralidade, o Regime Militar, de forma análoga, dá à casa própria orientação política ideológica.

O BNH também operou com centralidade no plano econômico do Regime. Criou-se, em 1967, o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo Serviço) que acabou com a estabilidade do emprego e aumentou a rotatividade da força de trabalho, constituindo uma fonte de recursos estável a baixo custo para viabilizar o investimento em habitação social. Soma-se a isso a oferta de financiamentos associados ao setor da construção civil. Ambos permitiram dinamizar a economia e impulsionar o que ficou conhecido como o milagre econômico.

É também desse período a criação do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) que, operado por agentes privados e mantido por poupanças voluntárias, foi essencial para a viabilização de financiamentos de moradias para a classe média. Com isso, está armado o Sistema Financeiro Habitacional (SFH), voltado exclusivamente à provisão habitacional a partir das bases de recursos do FGTS e SBPE. Com essas duas fontes de recursos permanentes e independentes de oscilações políticas, o SFH possuía condições de intermediar

o crédito e permitir realizar financiamentos de médio e longo prazo para públicos distintos (ROMAGNOLI, 2012).

Apesar de constituir um sistema mais robusto de provisão habitacional no país, a necessidade de autossustentação financeira o fazia refém de qualquer oscilação que impactassem suas fontes de recursos. Flutuações econômicas que gerassem quedas nos salários reais impactavam diretamente a capacidade de pagamento dos mutuários que, conseqüentemente, aumentavam as taxas de inadimplência comprometendo o equilíbrio do sistema (SANTOS, 1999). O aumento do desemprego, por exemplo, também alterava diretamente a manutenção do sistema, pois ao mesmo tempo em que diminuía a arrecadação, aumentava a quantidade de saques do FGTS. Um problema duplo com impactos na captação e retorno dos recursos.

Não demorou muito para que o problema da autossustentação se avolumasse e se evidenciasse. Desde o princípio o Sistema sofreu com a inadimplência financeira das classes mais baixas. No entanto, após 1983, período em que a inflação atingiu 200%, o quadro se agravou e há o impacto trazido pelas classes mais altas que passaram a ter reajustes de suas prestações maiores que os de seus salários. Nesse contexto se evidencia a forma de gestão imposta ao sistema de uma “lógica da empresa privada, segundo a qual investimentos sem retorno implicam a inevitabilidade da falência” (ARRETCHE, 1990, p. 30).

Não há dúvidas de que a produção de moradias realizada pelo BNH foi significativa frente ao histórico de intervenção do Estado na área. Em 22 anos, financiou-se a produção de 4,3 milhões de unidades, no entanto, a maior parte dos recursos do SFH acabou sendo destinado para a classe média e média baixa (BONDUKI, 2014). Ou seja, a Política habitacional do Regime Militar não falhou exatamente no que diz respeito à produção de moradias, mas sim, na geração de impacto social. Aqueles que compõem a maior parte do déficit de habitações do país ficaram de fora e o objetivo social não prevaleceu no processo.

Com o fim do período militar dá-se início ao processo de construção da nova Constituição Federal Brasileira, o que conhecemos como o processo da Constituinte. Esse momento político é parte do recorte temporal de análise da pesquisa, logo, não o abordaremos aqui, assim como os períodos políticos seguintes.

De conhecimento do histórico da política habitacional no país e devidamente situados do momento exato em que se iniciam as análises da tese, torna-se possível conhecermos especificamente à proposta da pesquisa.

## 1.2. O problema e os objetivos da pesquisa

Conforme mostramos, o Brasil possui uma Política Nacional de Habitação historicamente considerada ineficaz, dada sua incapacidade de atender adequadamente a população de mais baixa renda, responsável pelo maior percentual do déficit habitacional do país. Essa constatação, já amplamente presente na literatura, está baseada na ideia de que há o predomínio de uma visão economicista da política que exclui aqueles que não conseguem acessar um financiamento habitacional (BONDUKI, 1998; MARICATO, 2011; ROLNIK, 2017).

Entretanto, após o processo de reabertura democrática e o incentivo à participação social durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), vários trabalhos passaram a evidenciar a organização de frentes populares de luta pela moradia contrárias à essa visão hegemônica da política (SERAFIM, 2013; RIBEIRO, CARDOSO, 2017). Desse cenário, mercado *x* frentes populares vimos surgir importantes marcos legais da área, assim como a criação de vultuosos programas habitacionais. Marcos legais que, a princípio, indicavam a entrada de novas ideias no debate das políticas públicas de habitação do país, mas, que logo encontraram resistência e demonstraram fragilidade diante da criação de programas habitacionais estruturados a partir de modelos mercadológicos já bastante conhecidos.

Essa é a problemática que dá sentido à pesquisa. Apesar do robusto material acerca da Política Nacional de Habitação no Brasil (ARRETCHE, 1990; BONDUKI, 1998; MARICATO, 2011; ROLNIK, 2017), ainda carecemos de informações mais detalhadas sobre as disputas entre os principais atores interessados na Política e as influências que tiveram e têm nos processos decisórios que a conformam. Entendemos que essa análise, centrada nos atores, suas ideias, interesses e influências, permite-nos avançar na compreensão dos porquês dos marcos legais da Política, ou melhor, permite-nos iluminar as ideias e interesses que venceram as disputas entre coalizões de forma a darem corpo às normativas da Política num dado momento histórico. Do mesmo modo, permite-nos identificar atores, suas ideias, crenças e interesses, que perderam espaço no processo decisório. Mais do que identificar dissonâncias entre os processos decisórios, faz-se necessário compreender os embates, estratégias e sucessos das coalizões em cada contexto que permitiram consolidar certas ideias ao invés de outras, instituindo as normativas da Política.

Com isso, tem-se como objetivo principal, identificar, à luz do *Advocacy Coalition Framework*, a influência de atores e ideias na conformação da Política Nacional de Habitação Social durante o período de 1987 a 2021. Afinal, quem são esses atores? Quais ideias

defendem? Quais os interesses em causa? E quais ideias efetivamente se concretizaram na construção da Política?

O alcance do objetivo principal se desdobra nos seguintes objetivos específicos:

- a) Sistematizar dados referentes à política setorial de habitação social do período recortado para esta Tese;
- b) Delimitar o subsistema político;
- c) Mapear os atores e suas crenças;
- d) Organizar os atores em coalizões a partir de suas crenças do núcleo de políticas públicas (*policy core*);
- e) Analisar a atuação das coalizões com a finalidade de compreender as alterações realizadas na política em cada fase da pesquisa; e
- f) Identificar recursos e estratégias aplicados pelas coalizões.

### 1.3. Recorte temporal e marcos legais

O recorte temporal da pesquisa está intimamente relacionado aos pressupostos do modelo teórico do ACF. O subsistema, unidade básica de análise, deve ser definido de acordo com um tópico de política e um escopo territorial/geográfico (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Logo, definiu-se como unidade de análise para essa pesquisa o subsistema da Política Nacional (escopo territorial) de Habitação Social (tópico de política).

O recorte temporal da pesquisa, de mais de trinta anos, inicia-se com a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), em 1987, e se encerra com a criação do Programa “Casa Verde e Amarela” (PCVA), em 2021. Considerados como marcos legais da política, esses momentos são justificados pelo pressuposto de que o desenho<sup>1</sup> das políticas públicas (que podem ser Programas Governamentais, leis e todo tipo de normativa) são traduções das crenças das coalizões (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Temos esses momentos como marcos legais da política pública e como eixos norteadores da pesquisa.

A escolha de iniciar as análises precisamente a partir do período da ANC, consiste na relevância que o momento político possui para o país e para as políticas públicas sociais. No

---

<sup>1</sup> Soma-se ao conceito de desenho empregado pela pesquisa a noção, desenvolvida por um conjunto de trabalhos que cada vez mais tem se configurado como um importante campo de pesquisa, de *policy design*. De uma forma geral, a literatura específica define o *policy design* como “um conjunto lógico de elementos cuja construção foi proposital, possuindo, dessa forma, finalidade explícita. Ilustrativamente, *policy design* envolve a tentativa deliberada de definir objetivos e conectá-los com instrumentos que possam cumpri-los HOWLETT; MUKHERJEE; WOO, 2015 *apud* LIMA; AGUIAR; LUI, 2021).

caso das políticas de habitação, há, pela primeira vez, a introdução no texto da Constituição Federal de um capítulo específico sobre a questão urbana. Nele são introduzidos conceitos e instrumentos primordiais para a compreensão da questão da moradia e posteriores proposições para a área.

A ANC, instalada em fevereiro de 1987, é relevante ao apontar para o início de um processo de retomada democrática do país e reconstrução de suas instituições garantidoras. Também se destaca como um importante canal de diálogo com a sociedade civil ao viabilizar a participação de variados atores ligados a diferentes narrativas sociais. A Constituinte – e a possibilidade de apresentação das emendas populares – surge como uma grande possibilidade para grupos, associações de classe e movimentos populares proporem ideias que, se política e tecnicamente viáveis, poderiam adentrar à Constituição Federal e pautar as políticas públicas de seus interesses. A ANC despontou como um catalisador de importantes atores no cenário político, como o Movimento de Luta pela Reforma Urbana, como veremos mais adiante (CARDOSO, 1997).

Aprovado o Capítulo “Da política Urbana” na Constituição Federal, o Estatuto da Cidade surge como uma continuidade do debate que se iniciou na Constituinte. Para a devida aplicação dos conceitos e instrumentos previstos no texto constitucional, previa-se a sua regulamentação. E o Estatuto da Cidade foi o documento que se encarregou desse processo. Assim como na ANC, o debate se dá em um contexto mais amplo sobre o urbano no país. No entanto, é de tamanha relevância as discussões acerca das crenças que adentrariam o Estatuto e o seu impacto para as políticas habitacionais do país, razão pela qual foi incluída a tramitação dessa lei na pesquisa.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) que, inicialmente propunha apenas a criação do Conselho e Fundo Nacional de Moradia Popular, é resultado de uma iniciativa popular. O projeto de lei nº 2.710/1992 foi a primeira proposição de lei popular do país que, apesar da relevância democrática que possuía, levou treze anos para ser aprovado. A luta dos movimentos populares de moradia para a construção de uma lei que garantisse a participação popular e a aplicação de recursos públicos na habitação social produziu um amplo e rico debate sobre o tema.

Essas três primeiras legislações – Constituição Federal (arts. 182 e 183), Estatuto da Cidade e SNHIS – encerram o que denominamos de o primeiro momento da pesquisa (1987 a 2005). Da ANC ao SNHIS foram dezoito anos de debates que culminaram na produção de bases para se pensar as políticas públicas de habitação popular no país. O segundo momento,

(2009 a 2021), dedica-se a analisar dois programas habitacionais de grande envergadura para a área: o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) e o Programa “Casa Verde e Amarela” (PCVA).

O PMVMV surge no ano de 2009 como uma grande promessa política para a área de habitação. Destacava-se pela proposta que contrastava com o passado da política habitacional do país, de construção de um milhão de moradia e grandes investimentos de recursos do Orçamento Geral da União (OGU). O Programa, que durou quase doze anos, era estruturado a partir de faixas de atendimento, dentre as quais se incluía a população de zero salários-mínimos. No mais, a implementação do Programa, por todos esses anos, reuniu um conjunto de alterações na sua própria estrutura, o que nos permitiu investigar a atuação e influência das coalizões de defesa no desenvolvimento da política pública.

Por fim, no ano de 2021 é criado o PCVA e extinto o PMCMV. A sua inclusão nessa pesquisa, dá-se pelo fato de permitir comparar seu desenho com o do PMCMV, o que nos fornece importantes informações sobre crenças que perduram e/ou mudanças na trajetória da política pública de habitação.

É importante pontuar que essas normas e programas acima descritos são os eixos que conduzem as análises da pesquisa, entretanto, não significa que não foram analisadas outras legislações que despontaram durante o processo de investigação. Exemplo disso é a Emenda Constitucional nº 26/2001 (inclusão da moradia como direito social), a Proposta de Emenda à Constituição 285/2008 (PEC da moradia digna), Proposta de Emenda à Constituição 80/2019 (sobre limitações a função social da propriedade), entre muitas outras que são descritas no decorrer das análises.

Todos esses marcos da Política ganham maior significado e importância para os propósitos da pesquisa quando analisados a partir da estrutura teórica do ACF, apresentada na próxima seção da Tese.



## 2. O ADVOCACY COALITION FRAMEWORK

Nessa seção é apresentado o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), base teórica da tese. O capítulo está estruturado em três partes: inicialmente são introduzidos os principais conceitos que compõem o modelo teórico e as suas interrelações. Em seguida, aprofunda-se o processo de mudança das políticas públicas. E, por fim, é feita uma análise crítica sobre o modelo com o propósito de refletir sobre suas limitações e desafios.

### 2.1. Conceitos e suas interrelações

O estudo sobre o processo político suscita inúmeras questões, tanto de âmbito teórico quanto prático, que ainda carecem de respostas. Dentre essas questões, estão aquelas voltadas para a compreensão dos processos de mudança ou continuidade das políticas públicas com o passar do tempo. Pergunta-se: como explicar as mudanças nas políticas públicas? A que se devem as mudanças no direcionamento de uma política pública? Quando a probabilidade da mudança de grande impacto aumenta, tanto no governo como na opinião pública? Outro grupo de questionamento está voltado para o comportamento dos atores e o papel que desempenham no processo político. Afinal, esses são capazes de aprender com suas experiências políticas e com informações técnicas e científicas? Sob quais condições se organizam em coalizões, e as mantêm, com o propósito de influenciar a política pública de seu interesse? Responder a essas perguntas é lançar luz sobre o debate de um conjunto de temas relevantes sobre a governança e a dinâmica das políticas públicas existentes em diferentes sistemas políticos. Com o propósito de ajudar a responder esse conjunto de questionamentos que se estrutura o referencial teórico das coalizões de defesas, em inglês o *Advocacy Coalition Framework* – ACF<sup>2</sup>. (JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT; WEIBLE; INGOLD, 2017; SABATIER; HENRY; DELEON, 2011)

O ACF foi pensado inicialmente por Paul Sabatier e Jenkins-Smith no início dos anos 1980 e posteriormente aperfeiçoado pelo próprio Sabatier em parceria com Weible (2007). Embora venha sendo traduzido na literatura nacional como um “modelo”, de acordo com os autores, o ACF deve ser compreendido mais como um *framework* em processo de desenvolvimento, que segue procurando identificar um conjunto de variáveis e suas relações. Dessa forma, não configura a precisão de um modelo e nem a densidade de uma teoria (SABATIER; WEIBLE, 2007). Reflexo dessa percepção sobre o ACF são as reformulações

---

<sup>2</sup> Apesar de existirem várias possíveis traduções para o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), o autor optou pela denominação original em inglês. Isso porque se trata de um nome/sigla já bastante consagrado na literatura nacional e, conseqüentemente, facilita a compreensão e difusão da pesquisa posteriormente. No mais, como destaca Araujo (2013), a expressão “advocacia”, no português, faz referência direta ao contexto jurídico, que não necessariamente dialoga com o sentido presente no modelo.

adicionadas pelos autores, tanto com a inclusão de novas estruturas analíticas quanto com nova redação e inserção de hipóteses. Mas, seguindo a convenção da literatura nacional, trataremos o ACF como um modelo.

O modelo nasce a partir de três principais preocupações acerca dos estudos sobre políticas públicas: 1) a necessidade de oferecer uma nova estrutura teórica para o campo, capaz de avançar em relação aos modelos analíticos baseados no ciclo de políticas e suas fases<sup>3</sup>; 2) desenvolver um modelo capaz de sintetizar as contribuições do debate sobre a gestão do tipo *top-down* e *bottom-up*; e, por fim, 3) investigar a influência das informações técnicas nas políticas públicas (ARAUJO, 2013; CERQUEIRA, 2020).

De uma forma geral, o ACF compreende a formulação das políticas públicas como o resultado do embate político entre coalizões, formadas por diversos atores – individuais e coletivos, públicos e privados - que ocupam determinado subsistema com o propósito de influenciar uma certa questão de política pública de acordo com suas crenças<sup>4</sup>. (SABATIER; WEIBLE, 2007; ARAÚJO, 2013). Está na proposta do ACF a percepção das políticas públicas de forma ampla, englobando todas as suas fases, o que significa dizer que o modelo perpassa desde as crenças que fundamentaram a sua formulação até os aprendizados dos atores resultados de anos de implementação e reformulação.

Como uma estrutura teórica, o ACF possui pressupostos claramente definidos desde a sua concepção. Mesmo após ajustes e atualizações apresentados pelos seus autores com o passar do tempo, o subsistema permanece como a principal unidade de análise; o recorte temporal de observação se mantém como de longo prazo (de pelo menos uma década), necessário para a compreensão dos embates ocorridos nos subsistemas; os vários atores presentes no subsistema podem se agregar em coalizões; e o desenho das políticas públicas são interpretados como a tradução das crenças das coalizões (WEIBLE; SABATIER; JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT; HENRY; DELEON, 2011).

Como mencionado, o subsistema é a unidade primária de análise para a compreensão do processo político e deve ser definido por um tópico de política, por um escopo territorial/geográfico e por atores que influenciam, direta ou indiretamente, nos assuntos debatidos. O subsistema reúne diferentes atores que podem incluir desde oficiais públicos de diferentes níveis de governo até representantes do setor privado, membros de organizações

---

<sup>3</sup> Dentre as principais críticas acerca dos modelos e estudos baseados em estágios está a ausência de relação causal entre as fases da política. A crítica enfatiza que dessa forma, deixa-se de articular fatores e atores influentes das políticas públicas, fazendo com que os estudos passem a se desenvolver dentro de si próprios, inviabilizando a construção de hipóteses de pesquisas causais empiricamente testáveis (SABATIER, 2007; ARAUJO, 2013).

<sup>4</sup> Nesse trabalho as crenças são compreendidas como sinônimo de ideias.

sociais, da mídia, acadêmicos, pesquisadores, *think tanks*, etc, que conectados pelo interesse em determinado tema buscam influenciar as decisões governamentais. (JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT; WEIBLE; INGOLD, 2017). Dessa dinâmica de interação e influência dos atores dentro do subsistema é que surgem as decisões das autoridades que, na sua maioria, estão baseadas nas crenças da coalizão dominante daquele subsistema. A coalizão dominante, possuidora de um determinado conjunto de recursos capazes de potencializar sua atuação, torna-se mais bem-sucedida no processo de tradução de suas ideias para as políticas públicas.

No caso dessa tese, considera-se como unidade de análise o subsistema da Política Nacional de Habitação Social, tendo como **tópico** de política a Habitação social e como **escopo geográfico** a abrangência nacional. É importante destacar o olhar do pesquisador acerca da definição do seu subsistema. Isso porque, como nessa pesquisa, o tema da habitação perpassa vários outros temas de política que se sobrepõem e se influenciam, assim como seus respectivos subsistemas. Não há como falar sobre habitação popular sem tocar as discussões sobre a questão urbana, a habitação de mercado e as questões de saneamento e transporte, por exemplo. Por esse motivo, destacamos as sobreposições e influências entre subsistemas, como será melhor abordado a seguir, mas também reforçamos o cuidado empregado na seleção, análise e apuração dos dados e informações pelo pesquisador, sempre com foco no tema de interesse principal: a habitação social.

Além dessa definição para delimitação dos subsistemas, algumas outras propriedades são destacadas para auxiliar na interpretação e aplicação do conceito. Primeiramente, todo subsistema de política possui inúmeros componentes que interagem de forma não trivial com o propósito de gerar resultados em determinado tópico de política. Crenças, características físicas e institucionais e recursos políticos figuram entre esses componentes. Os subsistemas também possuem a propriedade de diferenciar os atores integrados dos não integrados (centrais e auxiliares), ou seja, nem todo interessado ou afetado pelas decisões políticas está necessariamente envolvido no subsistema. Poucos são aqueles que realmente se envolvem. Os subsistemas, na sua maioria, apresentam comportamento parcialmente independente, pois podem estar inseridos dentro de outros subsistemas ou sobrepostos, interagindo frequentemente e permitindo que um grupo de atores faça parte de mais de um subsistema (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). Isso significa que decisões ocorridas em um subsistema podem impactar outros subsistemas. Frequentemente estabelecem alguma autoridade ou potencial para autoridade e, por fim, passam por períodos de estagnação, incrementalismos e grandes mudanças (JENKINS-SMITH *et al.*, 2007).

No subsistema, os vários atores que compartilham interesse em determinado tópico de política se tensionam com o propósito de difundir e “impor” suas ideias para as autoridades governamentais. Se os subsistemas são fundamentais para as análises do processo político, os atores, paralelamente, ocupam lugar de destaque na estrutura teórica do ACF. No modelo são considerados todos os atores que possuem papel relevante no processo de formulação e implementação das políticas públicas. Dessa forma, o ACF, seguindo Hecló (1978) e Kingdom (1994), avança com relação ao tradicional “triângulo de ferro”<sup>5</sup> formado por legisladores, agências governamentais e líderes de grupos de interesse e passa a incluir os pesquisadores, jornalistas e especialistas da área, pois julga essencial a consideração das informações técnicas e científicas na estruturação e alteração do sistema de crenças dos indivíduos (*belief system*) (ARAÚJO, 2013).

O referencial teórico das coalizões de defesa está baseado na ideia de que os indivíduos defendem posições, com relação a uma dada política pública, a partir de um sistema de crenças que reflete valores, ideias e percepções consideradas chaves acerca do problema e da política pública em questão. A noção de sistema de crenças, por sua vez, está ancorada no paradigma da racionalidade limitada. Entende-se que os indivíduos são motivados por objetivos que muitas vezes não sabem como atingi-los, dada sua incapacidade cognitiva para processar a complexidade da realidade. Dessa forma, simplificam o mundo através de seu sistema de crença (SIMON, 1985 *apud* JENKINS-SMITH *et al.*, 2017).

A partir da noção de crenças, os subsistemas são simplificados agregando atores em uma ou mais coalizões. As coalizões, por definição, são formadas por um conjunto de atores diferentes - políticos, funcionários públicos, líderes sociais, pesquisadores, empresários etc. -, que compartilham um mesmo sistema de crenças a partir do qual orientam suas ações. O modelo permite captar a atuação coordenada dos atores, de uma dada coalizão, ao longo do tempo (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). A noção de subsistema está atrelada a existência de pelo menos uma coalizão dominante, mesmo que dispersa no decorrer do tempo. Pode ocorrer que subsistemas, principalmente os mais novos<sup>6</sup>, tenham coalizões formadas por poucos atores dominantes e, por isso, sejam coalizões difíceis de serem reconhecidas (JENKINS-SMITH *et*

---

<sup>5</sup> A metáfora dos “triângulos de ferro” faz referência a três principais grupos (vértices) que controlariam, através de um esquema de troca de favores e apoio mútuo, o processo de produção de políticas públicas (HECLO, 1978; WEIBLE, SABATIER, 2006).

<sup>6</sup> O modelo apresenta a diferenciação entre subsistema maduro e subsistema nascente. De acordo com Sabatier e Weible (2007), um subsistema maduro possui um “conjunto de atores que se consideram uma comunidade semiautônoma que compartilha uma experiência em um domínio de política pública e que tem procurado influenciar as políticas públicas desse domínio por um longo período”. São “agências, grupos de interesse, e instituições de pesquisa que tiveram subunidades especializadas no tópico de política por um longo período (p. 192).

al., 2014). Em síntese, a importância de se agrupar e analisar os atores a partir de coalizões está na simplificação de centenas de atores e suas afiliações organizacionais em agrupamentos que compartilham sistemas de crenças, tornando-se instrumentos para compreender as estratégias de influência dos vários atores e suas coalizões, e a mudança de política (NOHRSTEDT, 2009).

As crenças, que tendem a permanecer estáveis com o passar do tempo, são também consideradas a “cola” que une os atores em coalizões, fazendo com que haja consenso interno e dissenso com relação às outras coalizões. Isso significa dizer que uma mesma informação pode ser recebida de forma muito diferente por coalizões com estrutura de crença diversa (SABATIER; WEIBLE, 2007). Outro fator relevante acerca da dinâmica das coalizões está no fato de que os indivíduos tendem a se lembrar mais prontamente das perdas do que dos ganhos resultados dos embates políticos. Isso faz com que enxerguem seus adversários de forma exageradamente pior (*devil shift*), gerando desconfiança, atitudes pouco colaborativas, conflitos e obstáculos para soluções (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). Em síntese, o ACF presume que os indivíduos são racionalmente limitados com restrições cognitivas, logo, filtram suas percepções através de um sistema de crenças, relembram mais das perdas que dos ganhos e, portanto, exageram no grau de influência e maldade dos oponentes (WEIBLE, 2006).

O modelo do ACF, baseado no sistema de crenças, demonstra o foco dado pelos autores do papel das ideias no processo de formulação das políticas públicas. Atores são relevantes e se tornam influentes pela capacidade de articular e difundir ideias e, não somente, porque ocupam um lugar de destaque na estrutura organizacional de governos. O compartilhamento de ideias (crenças) une os atores e a tradução dessas ideias em leis e programas governamentais se torna um projeto comum (HEIKKILA; CAIRNEY, 2017).

De acordo com o ACF, os atores possuem uma estrutura de crenças formada por três níveis hierárquicos: o núcleo duro ou crenças profundas (*deep core*), o núcleo político ou de políticas públicas (*policy core*) e os aspectos secundários (*secondary core*) (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999; ARAUJO, 2013). As crenças profundas são as mais difíceis de serem alteradas e podem ser aplicadas a diferentes subsistemas de políticas. Estão relacionadas às suposições normativas e ontológicas relativas à própria natureza humana. Nelas estão contidas as ideias relacionadas a valores fundamentais, tais como liberdade e equidade, a visão sobre o papel do Estado *versus* mercado, quem deve participar do processo de decisão governamental e o tradicional posicionamento direita/esquerda do espectro político (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Diferentemente das crenças profundas, o núcleo político (*policy core*) é delimitado pelo tema e escopo territorial do subsistema. São as crenças que refletem o posicionamento dos

atores acerca da política pública em foco, orientando as estratégias que garantam os valores do *deep core* no âmbito do subsistema. Normativamente, são as crenças que refletem as orientações e valores básicos para a política do subsistema. Empiricamente, são as crenças que caracterizam a percepção de gravidade do problema, as suas causas e preferências por soluções (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017). Apesar de mais permeáveis a mudanças do que as crenças profundas, são muito estáveis e responsáveis por unir atores e delimitar as coalizões. Segundo Sabatier e Weible (2007), a operacionalização de duas ou três crenças do núcleo político é o suficiente para identificar, pelo menos, duas coalizões de defesa (p. 195).

As crenças secundárias (*secondary aspects*), por fim, estão situadas no nível mais operacional do subsistema. São passíveis de maior flexibilização e foco de negociações pelos atores políticos com o objetivo de alcançar resultados alinhados com o *policy core* (JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT; WEIBLE; INGOLD, 2017; ARAUJO, 2013).

Para uma melhor compreensão da organização das crenças nos três níveis propostos pelo modelo, consultar o quadro 7, disponível nos anexos, que apresenta uma estrutura detalhada do sistema de crenças a partir de suas características definidoras, escopo, suscetibilidade às mudanças e principais componentes. Apesar do esforço dos autores em delimitar detalhadamente o sistema de crenças, na prática, sua operacionalização é frequentemente difícil (ARAUJO, 2013). No geral, os autores que decidem aplicar o modelo acabam optando pelo mapeamento apenas das crenças relacionadas às disputas políticas circunscritas ao subsistema, sem realizar necessariamente a distinção entre todas as possíveis crenças existentes. Exatamente como se dará nessa pesquisa.

De conhecimento das coalizões e seus sistemas de crenças, resta abordar a importância da obtenção de recursos pelas coalizões, responsáveis por garantir maior probabilidade de êxito no processo de influência da formulação e mudanças das políticas públicas. São seis as categorias de recursos (WEIBLE, 2006):

- 1) Acesso à autoridade formal legal para tomar decisões políticas: de acordo com o ACF, diferentes atores que ocupam variadas posições dentro da estrutura política decisória podem ser integrantes de coalizões. Quando isso acontece, o acesso político direto e a influência se tornam um recurso valioso para as coalizões. De fato, o que diferencia uma coalizão dominante de outras é o número de integrantes em posição de autoridade formal.
- 2) Opinião pública: o apoio do público é um importante recurso para as coalizões. Quando as coalizões possuem o registro de que o público compartilha de suas crenças, significa dizer que a coalizão representa o interesse da coletividade que, por

sua vez, potencializa sua pressão por mudanças nas políticas públicas. O apoio da opinião pública também aumentará as chances de que os integrantes da coalizão sejam ocupantes de cargos de autoridade formal legal.

- 3) Informações: a relevância das informações reflete a importância que o modelo dá aos pesquisadores, analistas, especialistas no processo político. Possuir informação significa maior capacidade de argumentação contra as opiniões das coalizões adversárias, capacidade de convencimento dos tomadores de decisão e mais força para influenciar a opinião pública. “Ter melhores informações do que os oponentes não garante uma vitória política, mas força os oponentes a gastar recursos adicionais para neutralizar a vantagem”<sup>7</sup> (SABATIER; WEIBLE, 2005 *apud* WEIBLE, 2006)
- 4) Mobilização de tropas: a mobilização de tropas consiste na busca por apoio que garanta mobilização pública em torno de determinada demanda/crença. Isso pode ocorrer através da realização de variadas formas de campanhas (eleitorais, de arrecadação de fundos etc.). Coalizões com poucos recursos financeiros, normalmente, dependem da mobilização de tropas quando possuem seus interesses ameaçados.
- 5) Recursos financeiros: os recursos financeiros são considerados um importante recurso, pois permitem adquirir outros recursos. Por exemplo, é possível financiar pesquisas e especialistas que produzam informações capazes de influenciar tomadores de decisão e a opinião pública.
- 6) Liderança hábil: a literatura sobre empreendedores de políticas públicas destaca a importância da existência de atores habilidosos no cenário político capazes de identificar momentos oportunos e introduzir ideias que conduzam a mudanças na política (KINGDON, 1994). De forma paralela, o ACF aborda a relevância desses atores habilidosos, mostrando que são recursos capazes de fortalecer a difusão de ideias nos espaços decisórios, aumentando a possibilidade de estratégias bem-sucedidas.

Quanto mais recursos tem uma coalizão, mais poder possui para influenciar e traduzir suas crenças em políticas públicas. Coalizões que possuem maior capacidade de introduzir suas ideias nas políticas públicas se tornam coalizões dominantes, ou majoritárias. No entanto, esses recursos não são estáveis e podem se alterar, e quando isso acontece há uma nova distribuição de poder entre as coalizões dentro do subsistema. Por esse motivo, constantemente as coalizões

---

<sup>7</sup> Original: “Having better information than opponents does not guarantee a policy victory, but it does force opponents to expend additional resources to neutralize the advantage” (p.100)

buscam pelos recursos necessários, seja para manter o domínio de suas ideias, seja para alterar a lógica predominante do subsistema e introduzir novas crenças nas políticas públicas.

A lógica do conflito está intimamente presente no modelo do ACF. As próprias palavras e conceitos escolhidos pelos autores do modelo evidenciam a lógica da análise das políticas públicas a partir da ideia de conflito, embate, disputa de ideias acerca de uma dada questão de política. Palavras como “defesa”, “tropa”, “coalizão adversária”, “choque” ilustram a noção combativa das arenas em que são conformadas as políticas públicas em um processo de constante movimento de atores e ideias em disputa. E este conflito pode apresentar variações dependendo do tipo de subsistema e das crenças que estão envolvidas no debate. Para auxiliar nesse processo conflitivo, surge a figura do *policy broker* (mediadores de política). Esse terceiro grupo de atores é formado por membros que podem, ou não, ser integrantes das coalizões. No entanto, são relativamente neutros acerca dos principais entraves que estão postos à mesa, contam com confiança de ambas as coalizões e, geralmente, possuem alguma autoridade para tomar decisões (FISHER; MILLER; SIDNEY, 2007). Possuem como principal objetivo o arrefecimento do conflito com vistas ao encaminhamento de uma decisão aceitável pelas partes em disputa (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

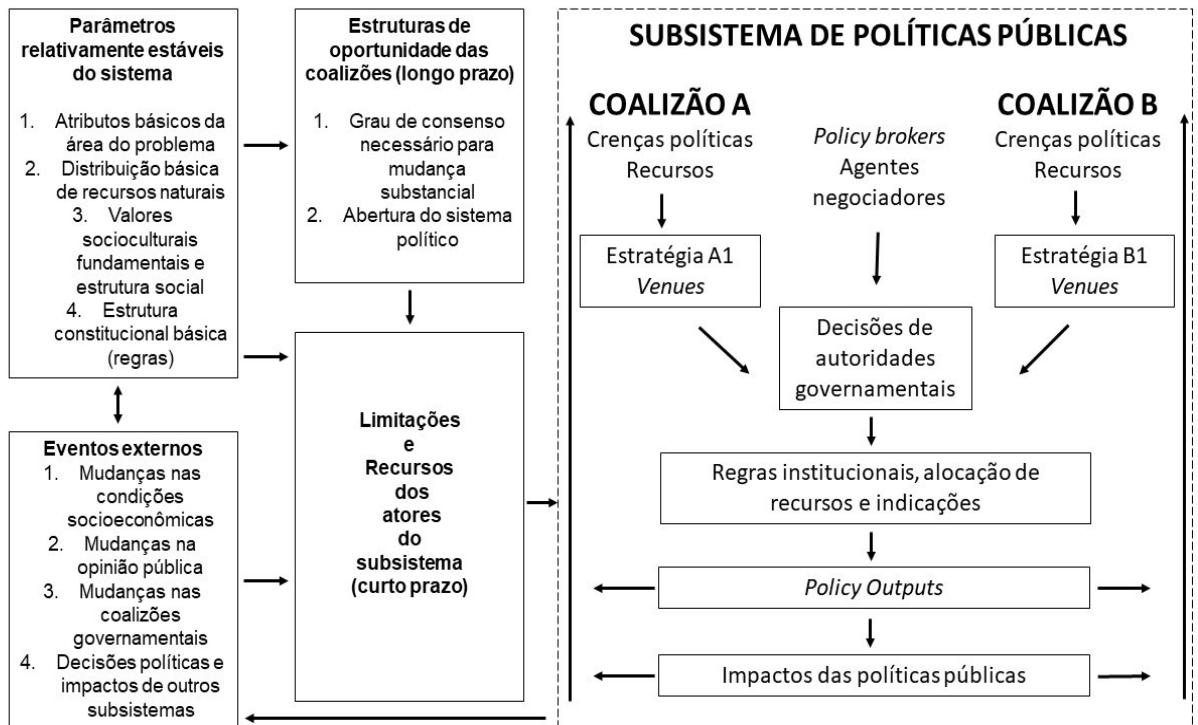
Por fim, como os próprios autores pontuam, o modelo do ACF pode ser compreendido a partir de três principais “pedras fundamentais”: 1) os pressupostos referentes ao macro nível que afirmam que o processo de produção de políticas públicas ocorre predominantemente entre especialistas dentro de um subsistema, e o comportamento destes é afetado por um sistema político e socioeconômico mais amplo; 2) os pressupostos presentes no micro nível que enfocam o “modelo do indivíduo”, que é fortemente definido a partir da psicologia social – sua forma de interpretar o mundo e simplificá-lo a partir de crenças; 3) e os pressupostos do meso nível que defende que a melhor forma de lidar com a multiplicidade de atores em um subsistema é agregando-os em coalizões de defesas (SABATIER; WEIBLE, 2007). Esses pressupostos básicos afetam as variáveis dependentes do modelo, crenças e a mudanças políticas através de diferentes caminhos para a mudança que serão aprofundados na próxima subseção.

## **2.2. A Mudança na política**

Iniciamos essa subseção denominada “a mudança na política” com a apresentação do diagrama de fluxos do ACF (figura 01), útil para identificar os conceitos do modelo e suas relações. Conceitos estes já apresentados, como aqueles relativos ao subsistema (ambiente interno), e conceitos que serão trabalhados nesse momento, relativos ao ambiente externo.



Figura 1 - Diagrama do ACF



Fonte: Sabatier e Weible (2007).

O subsistema é representado pelo retângulo à direita que, neste caso, está ilustrando a competição entre duas coalizões. As coalizões colocam em ação estratégias para influenciar as decisões das autoridades governamentais acerca das regras institucionais e resultados da política. É importante destacar a inclusão do conceito de “*venues*” associado às estratégias das coalizões. Para Sabatier e Weible (2007) os lugares (*venues*) “são arenas potenciais dentro das quais as partes interessadas têm a oportunidade de influenciar crenças ou políticas (tradução nossa, p.129)”. As coalizões, frequentemente, lançam iniciativas e defendem seus interesses em vários lugares simultaneamente. Lugares diversos demandam diferentes estratégias, bem como oferecem acesso a diferentes recursos de poder.

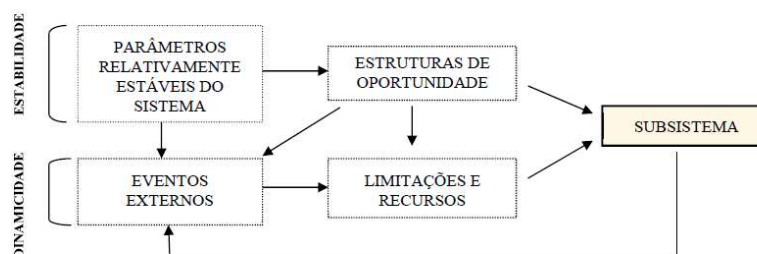
As decisões governamentais, influenciadas pelas coalizões, impactam a dinâmica do próprio subsistema, em um processo de retroalimentação, e podem também afetar as questões que estão presentes no ambiente externo. É interessante destacar como os autores diferenciam as regras institucionais (resultados das decisões de autoridades governamentais) dos *outputs* da política no diagrama. Dessa forma, evidenciam uma dimensão mais abstrata da *policy*, que não é expressa unicamente pela criação concreta de programas, planos, projetos de governo, mas que também indica a ação escolhida pelo governo e o conjunto de crenças que a orientou (JULIANO, 2021).

Ainda que o modelo do ACF analise a mudança da política a partir da ação dos indivíduos e de suas crenças dentro de um subsistema, não ignora a existência e a influência de um contexto externo. Este contexto externo está representado no diagrama à esquerda e é dividido em parâmetros relativamente estáveis e eventos externos (dinâmico). Os parâmetros relativamente estáveis consistem em atributos básicos da área do problema, a distribuição dos recursos naturais, os valores socioculturais, estrutura social e a estrutura constitucional. São considerados estáveis por serem muito difíceis de serem alterados, mesmo no prazo de uma década ou mais (ARAUJO, 2013). No entanto, são relevantes no processo de definição de recursos e restrições referentes a atuação dos atores (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Já nos eventos externos (fatores dinâmicos) estão as mudanças: nas condições socioeconômicas, na opinião pública, na coalizão governamental e em outros subsistemas. Essa relação de fatores, tanto estáveis quanto dinâmicos, listados no diagrama, são exemplos ilustrativos e não exaustivos, ou seja, outros conceitos podem ser inseridos nessas categorias, como, por exemplo, crises e desastres no conjunto de fatores dos eventos externos (NOHRSTEDT, 2011 *apud* JENKINS-SMITH *et al.*, 2017).

A influência dos parâmetros relativamente estáveis ao subsistema é intermediada, no longo prazo, pela estrutura de oportunidade das coalizões, que diz respeito ao grau de consenso necessário para a mudança política ocorrer, e a abertura do sistema político<sup>8</sup>. Já entre os eventos externos e o subsistema há, no curto prazo, a intermediação das limitações e recursos dos atores do subsistema. A figura abaixo ilustra especificamente o ambiente externo, o que facilita a visualização dos conceitos nas suas partes e interrelações.

Figura 2 - Ambiente externo



Fonte: ARAUJO (2013)

<sup>8</sup> A inclusão dessas categorias intermediárias ocorreu posteriormente a fortes críticas que o modelo recebeu, como aquelas presentes em Parsons (1995) de que o modelo era excessivamente voltado para a realidade pluralista estadunidense (SABATIER, WEIBLE, 2007)

De conhecimento dos conceitos gerais é possível compreender o processo de mudança a partir dos caminhos explicativos previstos pelo modelo. As mudanças podem ser de grande porte, quando são alteradas as crenças profundas, e de pequeno porte, quando a mudança está associada às crenças secundárias (SABATIER, JENKINS-SMITH, 1999; SABATIER, WEIBLE, 2007).

Alterações em regras administrativas, revisões de estatutos ou redistribuições de recursos orçamentários, por exemplo, são mais propensas a ocorrer, pois não necessitam de aprofundados conhecimentos científicos ou acordos, o que está relacionado à dinâmica das crenças secundárias. Já as grandes mudanças, em contraste, dificilmente ocorrerão enquanto permanecer a predominância de uma coalizão que há tempos define a política pública. Isso porque a tendência dos atores que atuam na coalizão dominante é “defender” suas crenças mais profundas e neutralizar qualquer possibilidade de ameaça. Com isso, as grandes mudanças somente seriam possíveis quando fatores não cognitivos alteram o equilíbrio existente, como perturbações externas, choques internos ou acordos negociados (SABATIER, 1988; JULIANO, 2021).

Dessa forma, definem-se quatro caminhos explicativos para as mudanças: perturbações ou choques externos, choques internos, aprendizado orientado à política (*policy-oriented learning*) e acordos negociados (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017).

Os choques externos são eventos que ocorrem fora do domínio dos atores que ocupam o subsistema e estão relacionados com mudanças nas condições socioeconômicas, na coalizão do governo, na opinião pública, desastres, crises e decisões políticas de outros subsistemas (Figura 01 e 02 – eventos externos). Esses eventos aumentam as probabilidades de ocorrer uma grande mudança, mas demandam um ou vários outros fatores habilitadores (mecanismos causais) que incluem: elevada atenção pública e política, mudança na agenda, redistribuição de recursos entre as coalizões e aberturas e fechamentos de cenários (*venues*) (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014). Nesse contexto, é essencial que a coalizão minoritária atue no sentido de atrair atenção para suas preferências, pois, como é argumentado pelos autores do modelo, essas perturbações fornecem a oportunidade de mudança, no entanto, só efetivamente ocorrerá se a oportunidade aberta pelo choque for habilmente explorada pela coalizão oponente. Em outras palavras, as “perturbações externas ao subsistema são um dos caminhos necessários, mas não suficientes, para a mudanças dos atributos centrais de um programa governamental” (SABATIER, 1988 apud JENKINS-SMITH, 2017, p.146, tradução nossa)<sup>9</sup>. A coalizão

---

<sup>9</sup> Original: “...perturbations external to the subsystem are one of the necessary, but not sufficient, paths for changing the policy core attributes of governmental program”

majoritária, por sua vez, diante dessas perturbações atuará no sentido de desviar a atenção para outros assuntos e tentará frear o processo de mudança.

A mudança na política também pode resultar do caminho dos choques internos. Estes ocorrem dentro dos limites territoriais e temáticos do subsistema e são desencadeados pelos próprios atores. Vários eventos internos como crises, fiascos políticos, escândalos e fracassos podem influenciar as crenças e aumentar a atenção para certos programas governamentais (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017). Em síntese, os choques internos funcionam como um questionamento à coalizão dominante que está apresentando falhas no seu comando. As perturbações internas aumentam a incerteza sobre as crenças da coalizão majoritária, bem como a desconfiança sobre a eficácia de suas políticas públicas. Por outro lado, há o fortalecimento das crenças centrais das coalizões minoritárias. Igualmente aos choques externos, a mudança através de choques internos vai depender da associação a outros fatores que a habilitem. Tanto os choques externos quanto os internos são relevantes no processo de mudança pela capacidade de redistribuição de recursos entre as coalizões ao colocar luz nos problemas que estão ocorrendo dentro do subsistema (SABATIER; WEIBLE, 2007).

O terceiro caminho para a mudança é a aprendizagem (*policy-oriented learning*). De acordo com Sabatier (1988), a aprendizagem orientada a política se refere as “alterações relativamente duradouras de pensamento ou comportamento que resultam da experiência e que estão relacionadas com a realização (ou revisão) dos objetivos da política” (p. 133, tradução nossa). Geralmente, o aprendizado orientado a política leva a mudanças de menor grau, incrementais. Isso porque a análise de políticas públicas (o que inclui informações científicas) raramente influencia especificamente as decisões governamentais, mas frequentemente serve como “iluminadora” (*enlightenment function*) que pode gradualmente alterar os conceitos e pressupostos dos participantes do subsistema. No mais, a aprendizagem também pode conduzir a grandes mudanças, mas isso é mais provável quando está associada a uma conjuntura que envolva choques internos ou externos (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017).

O quarto e último caminho explicativo para a mudança é o acordo negociado. Com o potencial de resultar em mudanças substanciais da política, os acordos podem emergir de uma variedade de formas, mas geralmente são facilitados por instituições colaborativas. São apresentadas nove prescrições que favorecem os acordos (SABATIER; WEIBLE, 2007; SOARES, 2016):

- a) impasse político (situação de beco sem saída): é quando as coalizões envolvidas na disputa percebem que a manutenção do “status quo” é inaceitável. Dessa forma, o melhor caminho é negociar e, possivelmente, ceder a permanecer na mesma

condição. É a prescrição que mais instiga negociações (SABATIER; WEIBLE, 2007; JULIANO, 2021);

- b) ampla representação: ampla inclusão de *stakeholders* das coalizões na negociação. Garantia de representação significativa;
- c) liderança: inclusão nas negociações de mediadores qualificados e neutros;
- d) regras consensuais de decisão: a ideia é a busca pelo consenso, logo, para viabilizar o acordo são incluídos os insatisfeitos na discussão com o propósito de não usarem seu poder de veto;
- e) financiamento: dado que o ACF entende as agências administrativas como partes das coalizões, assume-se que o financiamento deve ter participação de diferentes lados;
- f) compromisso dos atores: os processos de acordo podem demandar um longo período até que se chegue a um consenso. Durante esse período é essencial que os integrantes se mantenham estáveis e alinhados com as orientações da coalizão para que haja confiança;
- g) foco em questões empíricas: os autores afirmam que negociações sobre questões normativas, como o aborto, não são promissoras, pois as chances de mudança das ideias dos oponentes são muito baixas;
- h) confiança: as negociações se iniciam com grande desconfiança entre os participantes. Então, para se alcançar a negociação os opositores precisam acreditar que serão ouvidos, que procurarão por alternativas aceitáveis e manterão as promessas;
- i) falta de foros alternativos: na ausência de lugares/ foros para se recorrer, os insatisfeitos abrirão espaço para a negociação.

Em revisão do modelo feita por Pierce et al. (2017), em que foram analisados 161 estudos que aplicaram empiricamente o ACF durante o período de 2007 a 2014, o aprendizado orientado à política foi o caminho explicativo mais frequentemente citado (29%), seguido dos choques e eventos externos (28%), acordos negociados (14%) e, por fim, os choques internos (6%) (*apud* JENKINS-SMITH et al., 2017). Em análise semelhante, porém focada na realidade brasileira, Soares e Alves (2015) identificaram, a partir de dissertações e teses do período de 2000 a 2012, que os acordos negociados sobressaíram como explicação para a mudança e que os choques externos apareceram como uma variável com grande potencial explicativo, auxiliando inclusive tanto na compreensão dos momentos de mudanças como dos momentos

de estabilidade. Também é destacado pelos autores o emprego das “alterações na coalizão do governo” como variável explicativa.

### **2.3. As hipóteses do ACF**

Desde a criação do ACF, Sabatier, respaldado por pesquisadores que se dedicaram à aplicação do modelo, formulou hipóteses com o propósito de auxiliar a análise tanto do comportamento das coalizões, quanto dos possíveis aprendizados e mudanças nas políticas públicas. Inicialmente, foram apresentadas nove hipóteses que, após publicações com atualizações do modelo, chegaram a um conjunto de treze (SABATIER; JENKINS-SMTH, 1999). As versões mais atualizadas das hipóteses são apresentadas a seguir:

#### **Hipóteses referentes às coalizões:**

1. No âmbito de um subsistema de política pública, o alinhamento de aliados e oponentes em relação às controvérsias que envolvem *core beliefs* tende a ser consideravelmente estável ao longo de uma década ou mais.
2. Atores no âmbito de uma coalizão de defesa mostrarão consenso substancial em relação às questões pertinentes ao núcleo de políticas públicas (*policy core*), e menos em relação a aspectos instrumentais.
3. Um ator (ou coalizão) desistirá de aspectos instrumentais de seu sistema de crenças antes de assumir fraquezas no núcleo de políticas públicas (*policy core*).
4. Elites de grupos de interesses ideológicos (grupos propositores) são mais limitadas em sua expressão de crenças e posições sobre políticas do que elites de grupos de interesses materiais.
5. No âmbito de uma coalizão, as agências governamentais geralmente propugnarão posições mais moderadas do que seus aliados em grupos de interesse.
6. Atores que compartilham crenças do núcleo político (*policy core*) são mais propensos a se submeter à coordenação de curto prazo quando veem seus oponentes como (a) muito poderosos e (b) muito capazes de impor custos substanciais sobre eles, se vitoriosos

#### **Hipóteses relativas à mudança:**

1. Os atributos fundamentais de um programa governamental não serão significativamente revisados enquanto a coalizão que instituiu o programa permanecer no poder, exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior.
2. Perturbações significativas externas ao sistema (por exemplo, mudanças nas condições socioeconômicas, opinião pública, coalizões governantes, ou decisões políticas de outros

subsistemas) constituem causa necessária, mas não suficiente, de mudança nos atributos fundamentais de um programa governamental.

### **Hipóteses relativas ao aprendizado:**

1. Aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando há um nível intermediário de conflito informado entre as coalizões. Nessa situação, é provável que: (a) cada coalizão possua os recursos necessários para se engajar em tal debate; e (b) o conflito seja entre aspectos instrumentais de um sistema de crenças e elementos do núcleo político (*policy core*) do outro ou, alternativamente, entre importantes aspectos instrumentais dos dois sistemas de crenças.
2. Problemas em relação aos quais existem teorias e dados quantitativos aceitáveis são mais conducentes a aprendizado político entre sistemas de crenças do que aqueles em que a teoria e os dados são em geral qualitativos, muitos subjetivos e ausentes.
3. Problemas que envolvem sistemas naturais são mais conducentes ao aprendizado político entre sistemas de crenças do que aqueles que envolvem sistemas puramente políticos ou sociais, porque nos primeiros muitas das variáveis críticas não são estrategistas ativas e experiências controladas são mais factíveis.
4. Aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando existe um fórum que é (a) prestigiado o suficiente para forçar profissionais de diferentes coalizões a participar; e (b) dominado por normas profissionais.
5. Mesmo quando a acumulação de informação técnica não altera a visão da coalizão oposta, ela pode ter importantes impactos na política – ao menos no curto prazo – pela alteração das visões dos mediadores (*policy brokers*) ou outros importantes agentes governamentais.

Cabe notar que dificilmente esse amplo conjunto de hipóteses é testado rigorosamente pelas pesquisas que se dedicam a aplicar o modelo. A maior parte dos pesquisadores tem optado pelo teste de apenas algumas dessas hipóteses ou, até mesmo, tratam-nas como pressupostos do modelo. Araújo (2013) explica em seu trabalho que as hipóteses possuem redação genérica e algumas delas não observam o requisito de Karl Popper de falseabilidade. Em suma, as hipóteses ilustram questões-chaves do ACF. Nesse sentido, esta pesquisa também tomará as hipóteses como pressupostos do modelo, como suporte do processo analítico e de construção de evidências a partir das informações adquiridas.

### **2.4. Críticas e desafios ao ACF**

Apesar de toda a estrutura teórica do ACF já ser amplamente reconhecida e empregada por pesquisadores ao redor do mundo, existem críticas ao modelo que merecem reflexão. Os

próprios autores apresentaram aprimoramentos ao modelo no decorrer dos últimos anos como resposta a essas críticas. Defendem que dentre as principais qualidades do ACF está a sua capacidade de evolução a partir de bases construídas pela própria comunidade acadêmica, logo, não desconsideram as limitações que o modelo possa ter. (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

Alguns pontos são alvos de crítica mais frequentemente, como o fato do modelo ser prioritariamente construído a partir dos moldes pluralistas norte-americanos, o que coloca dúvida acerca da replicabilidade do mesmo em outras realidades políticas. No entanto, mesmo em países com regimes políticos fechados há o amplo reconhecimento da existência e influência de diferentes coalizões no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (VICENTE, 2012). Um exemplo é o próprio caso brasileiro que durante o período do regime militar, mesmo experimentando uma situação de repressão e fechamento político, possuía diferentes frentes influenciando as políticas públicas. Como desdobramento dessas críticas relacionadas à replicabilidade do modelo foram incluídas as “estruturas de oportunidade das coalizões” intermediando as influências do ambiente externo no subsistema.

John (1998), em trabalho sobre as principais abordagens sobre políticas públicas, tece algumas críticas ao modelo. Afirma que o ACF não explica adequadamente elementos importantes para a compreensão do processo de mudança das políticas públicas, como: de que forma as coalizões operacionalizam as crenças com o propósito de influenciar as autoridades governamentais? Como as agências governamentais participam das coalizões? Segue destacando que o modelo não apresenta uma explicação clara sobre o papel dos *policy brokers* e, por fim, aponta que há pouca atenção para as instituições e as escolhas individuais no processo político.

Apesar das críticas mencionadas acima, o próprio John (1998), defende que o modelo possui caráter abrangente e que se “Sabatier e associados aprofundassem os vetores institucionais e incluíssem um modelo de ação humana”, o modelo alcançaria maior robustez e capacidade explicativa sobre mudanças e estabilidades nas políticas públicas (*apud* ARAUJO, 2013, p.46). No mesmo sentido, Bonafont (2004) reforça o argumento de que o modelo relega as instituições e as organizações da política do *policy process*. No entanto, é possível identificar que as instituições estão presentes na estrutura do modelo, como ilustrado na figura 1 - diagrama do ACF. Tanto no ambiente interno como externo há a menção às instituições, referenciadas nas crenças cristalizadas em produção de leis e programas, e nos parâmetros relativamente estáveis do sistema e na estrutura de oportunidades.



Outros problemas também são apresentados por Weible e Sabatier (2006) sobre a aplicação do ACF, como: podem surgir dificuldades na operacionalização do modelo dado o longo período de tempo que orienta recortar (no mínimo, uma década); o enfoque do modelo perde parte de sua utilidade quando aplicado a subsistemas que não possuem coalizões bem definidas ou apenas uma coalizão; o modelo pode demandar pesquisas adicionais para melhor compreensão da relação intra e inter coalizões, assim como para mensurar recursos e identificar estratégias das coalizões.

Outro ponto que recebe críticas é a afirmação de que o modelo é baseado em poucas relações causais e, por isso, acaba servindo mais para “orientar e descrever do que interpretar as formulações e as mudanças nas crenças e nas políticas públicas” (Capelari *et al.*, 2015, p. 97).

Por fim, Sabatier, Weible e McQueen (2009), em respostas às críticas, lembram que o ACF não é limitado, mas sim uma estrutura teórica que vem sendo aplicada ao redor do mundo, em variadas áreas e tipos de política, o que tem gerado um rico arcabouço de experiências e reflexões sobre o modelo. Destaque para as inclusões realizadas pelos autores posteriormente a sua primeira apresentação, como dois novos caminhos explicativos para a mudanças política – choques internos e acordos negociados, que aprofundaram a dinâmica do ambiente interno, também criticada com relação ao enfoque dado ao ambiente externo. No mais, inúmeros autores têm construído suas pesquisas a partir do ACF em associação com outros modelos e teorias, o que também tem permitido avançar no aprimoramento do próprio ACF e no campo de estudos das políticas públicas de uma forma geral.

Apresentado o debate acerca das críticas ao modelo e cientes de suas possíveis limitações, essa pesquisa optou pelo emprego do ACF - como ainda será aprofundado na seção referente à estrutura metodológica – pelo fato do modelo oferecer importante instrumental para a investigação de atores e ideias nos processos de mudanças das políticas públicas. O enfoque da pesquisa, assim como do ACF, está nos atores, suas ideias e influências na conformação da política pública no decorrer de um longo período, o que nos indica a adequação do ACF para a obtenção dos objetivos do estudo.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta é uma pesquisa de tipo qualitativa que foi construída a partir das orientações descritas no apêndice metodológico da obra de Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 237-256). Nesse sentido, destacamos que todo o processo metodológico a ser apresentado nessa subseção (escolha dos materiais, definição do sistema de crenças, codificação e delimitação das coalizões) são respaldados no emprego da análise de conteúdo. Para Sabatier e Jenkins-Smith (1993), a análise de conteúdo de documentos públicos nem sempre foi valorizada pelos pesquisadores que muitas vezes acabam desperdiçando uma verdadeira mina de ouro para examinar mudanças nas crenças das elites no decorrer do tempo (p. 240).

Para os autores do ACF a análise de conteúdo de documentos públicos oferece um caminho promissor para explorar crenças, interesses e posições políticas de um número relativamente amplo de elites por períodos de uma década ou mais. Para tanto, esse processo requer: 1) a identificação da população-alvo e uma amostra dessa população a ser codificada; 2) o desenvolvimento de um quadro de codificação composto pelos elementos relevantes no sistema de crenças da população; e 3) atenção aos problemas de confiabilidade e validade na inferência de crenças de fontes documentais (SABATIER, JENKINS-SMITH, 1993, p. 240, tradução nossa). Esses pontos foram garantidos na construção metodológica da pesquisa e são aprofundados a seguir.

#### 3.1. Material

O material selecionado para análise, segundo os autores, deve se basear em “registros de participação em arenas nas quais os membros do subsistema (ou seus representantes) participam regularmente” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p.241, tradução nossa). Prosseguem afirmando que as fontes mais úteis que encontraram para a adequada aplicação do modelo consistem nas audiências públicas realizadas ao longo do tempo na área da política pública, documentos governamentais e publicações de grupos de interesse.

Acerca das audiências públicas, os próprios autores observam ser possível questionar a confiabilidade dos discursos proferidos. Sobre esse ponto, defendem que os integrantes das coalizões procurarão, na maior parte do tempo, reduzir as inconsistências que poderiam prejudicar a credibilidade do grupo. E, tratando-se as audiências públicas de momentos registrados/documentados e que oferecem a possibilidade de questionamento por outros participantes – sondagem das respostas, os discursos tendem a permanecer fiéis às crenças das coalizões.

Com isso, essa pesquisa utilizou como principal material de análise as notas taquigráficas das audiências públicas realizadas pelas Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que trataram direta, ou indiretamente, sobre os marcos legais e Programas acima descritos. Também foram incluídas notas taquigráficas de sessões que ocorreram no Plenário do Congresso Nacional referentes aos momentos de votação dos projetos de lei e medidas provisórias.

Outra arena identificada como um *locus* fortemente associado à participação dos atores do subsistema foi o Conselho das Cidades (ConCidades). Logo, inclui-se à análise as atas das reuniões do Conselho que ocorreram durante o período de 2004 a 2016. Além das notas taquigráficas e das atas das reuniões, somam-se às análises os documentos produzidos durante a tramitação dos projetos de lei e medidas provisórias: os próprios projetos de lei, as emendas parlamentares e populares, os substitutivos de projetos de lei, pareceres de relatores, as Leis aprovadas e documentos disponíveis nos dossiês dos marcos legais, como moções de apoio, cartas de repúdio, carta de renúncia, abaixo-assinados.

Com o intuito de aprofundar o conhecimento acerca de atores identificados durante a pesquisa, realizou-se também a leitura de dez edições (de 2009 a 2019) da Revista Brasileira de Habitação. Trata-se de uma publicação da Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos de Habitação (ABC) e do Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FNSHDU)<sup>10</sup>.

Ao todo, foram analisados:

- 42 notas taquigráficas de audiências públicas que somam mais de 100 horas de registros;
- 56 atas das reuniões do Conselho das Cidades (50 reuniões ordinárias mais 6 reuniões extraordinárias);
- 10 edições da Revista Brasileira de Habitação;
- Documentos relativos à tramitação dos projetos de lei e medidas provisórias; e
- Documentos referentes aos atores disponíveis nos dossiês dos marcos legais (moções de apoio, cartas de repúdio, carta de renúncia, abaixo-assinados, entre outros).

Por fim, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com alguns integrantes relevantes das coalizões que, por escolha própria, optaram pelo anonimato. No quadro abaixo estão as informações referentes aos entrevistados:

---

<sup>10</sup> A relação completa de documentos analisados está disponível no Apêndice A.

Quadro 1 - Descrição dos entrevistados

<b>Descrição dos entrevistados</b>	
Entrevistado 1	Possui mais de trinta anos de atuação junto aos movimentos populares de luta pela moradia em São Paulo. Integrou o Fórum Nacional de Reforma Urbana e representou sua coalizão em várias audiências públicas analisadas nesse trabalho. Atuou no Ministério das Cidades junto à Secretaria de Programas Urbanos.
Entrevistado 2	Possui longa experiência na área habitacional e foi representante da CBIC/SECOVI em inúmeras audiências públicas analisadas. Foi representante do empresariado no Conselho das Cidades e ocupou o cargo de Secretário(a) Nacional de Habitação no Ministério das Cidades.
Entrevistado 3	Possui trinta anos de experiência junto à Organização Não Governamental que compunha o Conselho das Cidades. Integrou o FNRU e atuou por cinco anos no Ministério das Cidades.
Entrevistado 4	Experiência como pesquisador(a) do IPEA em temas relacionados ao urbano/habitação. Integrou o Conselho das Cidades como representante de entidade pertencente aos municípios e atualmente atua em entidade de representação de municípios como corpo técnico da área de planejamento territorial e habitação.

Fonte: elaborado pelo autor.

As entrevistas, é importante indicar, adentraram posteriormente à pesquisa, dada a necessidade de aprofundar pontos que o pesquisador encontrou dificuldade de apurar somente

através das audiências públicas, documentos governamentais e documentos dos grupos de interesse. Exemplo disso é a análise dos recursos das coalizões. As entrevistas permitiram confirmar informações relativas ao assunto identificadas através das narrativas dos atores nas audiências públicas. A triangulação das audiências públicas com os documentos (governamentais e de grupos de interesse) e entrevistas constituiu base essencial para as análises realizadas.

### 3.2. O Sistema de crenças

O referencial teórico do ACF postula que os indivíduos são guiados por um conjunto de crenças que possuem sobre determinado problema e política pública. Essas mesmas crenças, com o passar do tempo, dada a sua tendência em permanecerem estáveis, atuam como “cola” que une os atores em coalizões. As coalizões, por sua vez, atuam com o propósito de influenciar os tomadores de decisão e garantir políticas públicas com desenhos que reflitam suas preferências. Ou seja, compreender os desdobramentos de uma política pública significa, de acordo com o ACF, também compreender a visão que os atores do subsistema possuem sobre o problema de política e o sistema de crenças que os orientam.

De acordo com o referencial teórico, as crenças dos atores são organizadas a partir de um sistema tripartite de crenças profundas (*deep core*), núcleo político (*policy core*) e crenças secundárias (*secondary aspects*) (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Entretanto, essa divisão tem se apresentado de difícil aplicação prática pelos pesquisadores. A opção tem sido a análise estruturada a partir apenas das crenças do núcleo político ou até mesmo não realizar a distinção (SOARES, 2016; GURGEL, 2007; BUENO, 2008; VICENTE, 2012). Os próprios autores do modelo, como mencionado na seção sobre o modelo ACF, orientam que “duas ou três crenças do núcleo político são suficientes para identificar, pelo menos, duas coalizões de defesas” (SABATIER, WEIBLE, 2007, p. 195, tradução nossa). Nesta tese, sistematizamos onze possíveis estruturas de crenças, conforme o quadro abaixo:

Quadro 2 - Sistema de crenças

C1	Visão sobre o papel do Estado	<p>C1.1. Estado mínimo</p> <p>C1.2. Os mecanismos de mercado devem ser priorizados, assegurando-se a intervenção do Estado nas suas falhas</p>
----	-------------------------------	--

		C1.3. Estado forte
C2	A principal visão sobre a questão da habitação social	<p>C2.1. Visão economicista. O problema é a ausência de moradias (déficit habitacional). Solução é a construção de novas moradias.</p> <p>C2.2. Visão da moradia como direito social. O problema é que não há acesso à cidade legal. A solução é a implementação de instrumentos de regulamentação urbana.</p> <p>C2.3. Visão da moradia como ativo financeiro. O problema é a incapacidade da população de acessar o mercado financeiro imobiliário. A solução é aumentar a securitização das transações.</p>
C3	Nível desejado de participação popular	<p>C3.1. Decisões centralizadas na elite governamental.</p> <p>C3.2. Decisões governamentais efetivadas pelas autoridades competentes de forma conjunta com grupos selecionados da sociedade civil</p> <p>C3.3. Ampla participação da sociedade</p>
C4	Visão sobre a atuação dos conselhos com participação da sociedade civil	<p>C4.1. Pouca consideração</p> <p>C4.2. Relevante, porém apenas consultivo</p> <p>C4.3. É essencial e deve abarcar funções consultivas e deliberativas</p>
C5	A origem dos recursos financeiros para a habitação social	<p>C5.1. Os recursos financeiros devem vir de fontes públicas</p> <p>C5.2. Os recursos financeiros devem vir de fontes públicas e privadas</p> <p>C5.3. Os recursos financeiros devem vir de fontes privadas</p>

C6	Participação do setor privado na solução dos problemas de habitação social	<p>C6.1. Pouca consideração</p> <p>C6.2. Pode ser relevante</p> <p>C6.3. É essencial</p>
C7	Visão sobre o direito de propriedade	<p>C7.1. Devem ser evitadas limitações ao direito de propriedade (visão clássica)</p> <p>C7.2. Admitem-se algumas limitações</p> <p>C7.3. O direito de propriedade está condicionado à função social da propriedade</p>
C8	Atribuições entre os entes da federação em política de habitação social	<p>C8.1. Centralização na União</p> <p>C8.2. Descentralização para Estados e Municípios</p> <p>C8.3. Municipalização</p>
C9	Especificidades regionais	<p>C9.1. Baixa preocupação</p> <p>C9.2. Nível intermediário de preocupação</p> <p>C9.3. Preocupação elevada</p>
C10	Visão sobre o Plano Diretor (PD) municipal	<p>C10.1. Desconsideração da relevância do PD</p> <p>C10.2. O PD é sobretudo um documento técnico que abarca essencialmente questões urbanísticas</p> <p>C10.3. O PD é sobretudo um pacto político que abarca essencialmente questões urbanísticas</p>
C11	Visão sobre a autogestão (mutirões) através de associações e cooperativas na produção social de moradia	<p>C11.1. Favorável</p> <p>C11.2. Indiferente</p> <p>C11.3. Contrária</p>

Para a construção do Sistema de Crenças, o pesquisador, primeiramente, acessou o conjunto de informações que adquiriu quando desenvolveu pesquisa de Mestrado sobre a Política Nacional de Habitação. Essa experiência permitiu conhecer o histórico da política pública através dos programas e ações implementados pelos diferentes governos. Esse momento também permitiu ao pesquisador se aprofundar na literatura especializada sobre o tema. Informações referentes à Dissertação de Mestrado estão descritas com mais detalhes na seção 1 da Tese.

Em seguida, realizou-se leitura prévia de documentos que posteriormente seriam codificados de acordo com o Sistema de Crenças criado. Selecionou-se um conjunto de audiências públicas e legislações para que se pudesse adentrar o debate e identificar as visões dos atores sobre a política pública. Por fim, inspirou-se na própria obra de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), o apêndice metodológico, e em trabalhos que já haviam realizado a aplicação do modelo teórico em políticas sociais brasileiras. Destaca-se entre esses, o trabalho de Araújo (2013) que, certamente, é uma grande referência de aplicação do ACF no país<sup>11 12</sup>.

Realizado todo esse processo, foi possível reunir um conjunto de crenças acerca da política pública nacional de habitação social. No entanto, é importante destacar que esse processo não se deu de forma linear como pode parecer através da descrição acima. Foram necessárias idas e vindas para o aprimoramento do Sistema. Quando, durante o processo de análise e codificação dos documentos (procedimento apresentado a seguir) era identificada alguma nova crença ou posicionamento não contemplado no Sistema, fazia-se necessário alterá-lo e recomeçar o processo de codificação. Somente as audiências públicas relativas a ANC foram codificadas, ao menos, duas vezes, devido a esses ajustes.

Certamente, o processo de construção do sistema de crenças consistiu em tarefa bastante árdua para esta pesquisa. Os próprios autores do modelo relatam como “os quadros de codificações geralmente passam por várias iterações à medida que suas aplicações preliminares ao material sob investigação descobrem repetidamente novos itens ou posições que merecem

---

<sup>11</sup> Araújo (2013), desenvolveu para sua tese um amplo sistema de crenças (códigos de análise documental) que contou com o crivo do próprio Paul Sabatier. No mais, realizou análises relacionadas ao urbano, o que permitiu traçar importantes relações com o sistema de crenças necessário para essa pesquisa.

<sup>12</sup> Ferreira (2017), também desenvolveu trabalho sobre a Política Habitacional Brasileira com a aplicação do ACF. Entretanto, a autora optou por empregar exatamente uma parte do código de análise documental desenvolvido por Araújo (2013). A presente Tese, por sua vez, divergiu tanto no recorte temporal analisado – mais amplo, como na estrutura do sistema de crenças empregado. Crenças como a principal visão sobre a questão da moradia social, a origem dos recursos financeiros para a política de habitação social, a visão sobre a autogestão, dentre outras, foram incluídas. Diferenças que consideramos relevantes e que, naturalmente, poderiam resultar em diferentes análises e desfechos para a pesquisa.



inclusão ou refinamento”. Relatam que amplos sistemas de crenças levaram anos para se concluírem (SABATIER, JENKINS-SMITH, 1993, p.242, tradução nossa).

### 3.3. Identificando atores e crenças

Os membros de um subsistema incluem aqueles que com regularidade tentam influenciar o desenvolvimento de políticas em uma determinada área (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 241). Inúmeros atores podem ser identificados ao realizar a análise de audiências públicas, por exemplo, como fez essa pesquisa. Entretanto, nem todos possuem relevância e consistência na relação com os membros da coalizão. Nesse sentido, orienta o ACF, é necessário fazer a distinção entre atores centrais e atores auxiliares (JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT; WEIBLE; SABATIER, 2014).

Essa pesquisa incluiu à análise apenas os atores que frequentemente atuavam com garantida relevância nas arenas políticas analisadas. Atores que foram identificados uma única vez, ou que participaram por pequenos períodos, não foram considerados. O mesmo se deu para atores que, além de reduzida atuação, não ofereceram material suficiente para classificá-los a partir do sistema de crenças. Sabatier e Jenkins-Smith (1993) orientam incluir apenas atores que participaram das audiências públicas por, pelo menos, dois anos (p.241).

Optou-se também em trabalhar com atores institucionais (coletivos). Em alguns casos, foram considerados atores individuais que apresentaram importante papel junto às coalizões. Esses casos são devidamente apresentados no texto e a atuação significativa que desempenharam justifica a inclusão. De uma forma geral, é importante destacar que outros atores não identificados por essa pesquisa também podem ter papel relevante nas mudanças da política de habitação social do país. Aqueles que compõem essa pesquisa foram identificados no material selecionado que, obviamente, resultou de uma decisão tomada pelo pesquisador baseada nos objetivos da pesquisa e em outras variáveis como tempo, recursos e acesso ao material. A relação completa de atores identificados pela pesquisa está disponível no Apêndice B.

De posse do Sistema de crenças, passou-se a analisar e codificar o material de acordo com os atores e crenças identificados. Com o auxílio do Software NVivo<sup>13</sup>, da QSR *international*, foram criados “casos” para cada ator identificado e “códigos” para cada uma das crenças do Sistema. Ou seja, durante o processo de codificação dos documentos, através do software, foi possível registrar “quem falava” e “sobre o que falava”. Por exemplo, sempre que

---

<sup>13</sup> Foi utilizada a versão mais recente do software, lançada em março de 2020.

um ator da Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM) se manifestava em alguma audiência pública sobre a importância da ampla participação popular no processo de formulação das políticas públicas de habitação social, era atribuído ao caso “CONAM” o código C3.3 (Ampla participação da sociedade). Não apenas era registrada a crença relativa a aquele ator (caso), como também o fragmento de texto que confirmava a presença da crença. Dessa forma, foi possível, ao final do processo de codificação, saber quais eram os atores presentes e quais crenças defenderam em cada momento.

Importante pontuar que não é foco desse trabalho registrar a frequência com que as crenças eram defendidas pelos atores. Essa ação, além de excessivamente trabalhosa, julgamos que não traria grandes contribuições para o alcance dos objetivos da pesquisa.

Além do registro dos atores e suas crenças, a utilização do software ainda permitiu organizar um conjunto de anotações nos documentos realizadas pelo pesquisador. Certamente, o auxílio do software enriqueceu a análise qualitativa realizada.

### 3.3.1. Definição das coalizões

Analisados os documentos e entrevistas, foi possível visualizar as coalizões existentes no subsistema de Habitação Social Nacional. Como mencionado, os atores considerados relevantes pela pesquisa, foram organizados em grupos de acordo com as crenças que defenderam no decorrer do tempo. O Sistema de crenças criado permitiu identificar três principais coalizões atuantes, que permaneceram coordenadamente influentes no processo de construção da política pública em questão.

Primeiramente, o processo de identificação das coalizões contou com a análise de conteúdo realizada pelo pesquisador. É essencial para a proposta da pesquisa a interpretação do pesquisador acerca das falas proferidas pelos atores políticos. As falas somente eram codificadas se as crenças presentes no Sistema fossem identificadas. Falas dúbias, confusas ou que deixassem margens de incerteza acerca do posicionamento do ator foram ignoradas para evitar distorções nos resultados da pesquisa.

Concluída a codificação, realizou-se, com o auxílio do Software NVivo, a simulação de *clusters*. Os *clusters* são agrupamentos que permitem classificar, organizar objetos e pessoas de acordo com variáveis que indiquem semelhanças e dissemelhanças. Com os dados de atores e crenças inseridos no Software, foi possível analisar os grupos de atores que possuíam forte grau de semelhança e, obviamente, dissemelhanças acerca das crenças defendidas.

A interpretação do autor/pesquisador sobre as falas dos atores encontradas nos documentos analisados, somada aos cálculos realizados pelo Software para a criação dos *clusters*, permitiu conformar as coalizões presentes no subsistema da política pública durante o período analisado.

## **4. ATORES, CRENÇAS E COALIZÕES: O SUBSISTEMA DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO SOCIAL**

### **4.1. Os atores**

Ao todo, a pesquisa identificou 78 atores diferentes como participantes das audiências públicas durante o período de 1987 a 2021. Apenas atores institucionais (representantes de coletivos, empresas, Institutos, Conselhos, Sindicatos, ONG's, Movimentos, órgãos públicos) pois, caso optássemos pelo registro de todos os atores, inclusive os indivíduos nominalmente, somente com os deputados e senadores que proferiram falas nas audiências públicas esse número, certamente, duplicaria.

Como alertado pelos autores do ACF, nem todos os atores identificados apresentaram relevância para o subsistema. Em muitos casos foi registrada uma única participação com uma única fala. Isso inviabilizou conhecer o conjunto de crenças defendido por esses atores e, conseqüentemente, organizá-los de acordo com as coalizões. Entretanto, antes da identificação da relevância desses atores, todos foram registrados e organizados a partir de nove categorias. Essas categorias não têm relação com o processo de classificação dos atores em coalizões descrito anteriormente. São apenas uma organização prévia empregada pelo pesquisador que, nesse momento, permite-nos conhecer um pouco mais sobre os atores, bem como sobre o subsistema de uma forma geral.

As categorias são: 1) Poder Público Federal / Agências Federais; 2) Poder Público Estadual / Entidades de representação de Estados; 3) Poder Público Municipal / Entidades de representação de Municípios; 4) Entidades empresariais; 5) Entidades de trabalhadores; 6) Movimentos populares; 7) ONGs; 8) Entidades acadêmicas e de pesquisa; e 9) Assessoria técnica. A seguir, a tabela 1 apresenta a frequência com que atores relativos a cada uma das categorias participaram das audiências públicas como depoentes.

A primeira categoria registra a participação de atores relativos a União. Estão incluídos nesse grupo os diferentes Ministérios e Secretarias Nacionais que se responsabilizaram pela questão da moradia popular durante todo o período analisado, como a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU), o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, o Ministério das Cidades e o Ministério do Desenvolvimento Regional. Outros Ministérios também têm participação registrada, como o Ministério da Economia, do Planejamento e de Relações Exteriores. No entanto, possuem participação isolada, em audiências públicas sobre temas mais específicos, como atrasos em

repasse de recursos ou sobre a participação do país em tratados internacionais sobre moradia digna. Soma-se ao grupo a Caixa Econômica Federal (CEF) como um ator com alta frequência desde o início do período em análise.

Há um significativo número de participação dessa categoria. No período de 1987 a 2005 são registradas 24 atuações e de 2009 a 2021 mais 18. Comparativamente, é a segunda categoria com maior número de participação. Entendemos que isso se deve ao fato desses atores, naturalmente, serem convidados a comparecer às audiências públicas para prestar esclarecimentos sobre o andamento das políticas públicas da área, que são de sua responsabilidade. São os gestores, operadores dos programas habitacionais analisados.

A categoria do Poder Público Estadual, no geral, apresentou baixa frequência de representação. A categoria reúne atores relativos aos próprios governos de Estado, como foi o caso da Secretaria Especial de Habitação do Rio Grande do Sul. No entanto, o principal representante da categoria foi o Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FNSH DU), mais atuante nas audiências públicas sobre o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, como mostraremos mais adiante.

O Poder Público Municipal registrou, assim como a categoria Estadual, a participação de atores relativos ao próprio Poder Público Municipal, como foi o caso do Prefeito de Porto Velho (RO) e de Divinópolis (MG). Dentro de todo o período, foram as audiências públicas voltadas para o PMCMV que registraram um maior número de participação do Poder Municipal, mais especificamente, para a modalidade “Oferta Pública”. Nesse período a maior atuação ficou por conta da Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos de Habitação (ABC), seguida pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos. Porém, é importante pontuar, que das sete participações registradas, quatro são da ABC e apenas uma participação para cada uma das outras mencionadas.

Identificou-se que o FNSH DU e a ABC possuíam uma articulação bastante forte. Há vários registros de falas de ambos os atores fazendo referência ao outro, em um processo de defesa conjunta de suas crenças. Além das falas são identificados documentos produzidos em parceria, como a Revista Brasileira de Habitação, que faz parte dos documentos analisados pela pesquisa.

A próxima categoria, entidades empresariais, possui o terceiro maior registro de frequência nas audiências públicas. É registrado um número maior de atores pertencentes a essa categoria, que vai desde grandes representantes da Indústria até associações de pequenos construtores. Mas, certamente, o principal ator é a Câmara Brasileira da Indústria da Construção

(CBIC) que estava em 40% das audiências públicas identificadas com participação da categoria. O segundo destaque é o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais (SECOVI) que participou de 15% das audiências públicas relativas à categoria. Ao todo, a categoria garantiu presença em 42% das audiências públicas analisadas.

A categoria das entidades de trabalhadores não apresentou representação expressiva nas audiências públicas. Estão presentes nesse grupo a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA) e Sindicatos de arquitetos, engenheiros e trabalhadores rurais. As entidades de representação de arquitetos e urbanistas são o destaque da categoria pela relevância das informações técnicas sobre a área da habitação social que introduziram aos debates.

No mesmo contexto de informações técnicas está a categoria de Entidades acadêmicas e de pesquisa. O destaque aqui é o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) com presença marcada desde a ANC e o Instituto Pólis da Universidade de São Paulo (USP). Outros atores são identificados, mas com participações pontuais, como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), o Conselho de Arquitetura (CAU), o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) e a Universidade Federal do Pará (UFPA).

A categoria dos movimentos populares foi a que reuniu o maior número de atores e, conseqüentemente, de participantes das audiências públicas. Ao todo a categoria registrou 70 depoentes, o que representou 35,8% do total. A categoria teve, pelo menos um representante, em 57% de todas as audiências públicas. É importante pontuar que a categoria possui muito mais participantes, no entanto, apenas registramos aqueles que ocuparam lugar de depoentes durante as audiências públicas. O destaque da categoria foi o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU, inicialmente MNRU), a Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e a Central dos Movimentos Populares (CMP).

As categorias ONGs e Assessoria Técnica apresentaram baixa frequência durante todo o período. Com relação à categoria ONGs o destaque foi a Federação Nacional de Órgãos para a Assistência Social (FASE). Já a categoria Assessoria técnica foi criada principalmente por conta da Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados e Senado Federal que participou de apenas três audiências públicas.

Tabela 1 - Frequência de participação das categorias de atores

<b>Audiência Pública</b>	<b>Poder Público Federal / Agências Federais</b>	<b>Poder Público Estadual / Entidades de representação dos Estados</b>	<b>Poder Público Municipal / Entidades de representação dos Municípios</b>	<b>Entidades Empresariais</b>	<b>Entidades de trabalhadores</b>	<b>Movimentos populares</b>	<b>ONGs</b>	<b>Entidades acadêmicas e de pesquisa</b>	<b>Assessoria técnica</b>
13/04/1987					1			2	
23/04/1987									1
28/04/1987	1		2						
04/05/1987	2								
05/05/1987				2					
06/05/1987					2	13		1	
27/08/1987						1			
01/09/1993	2					1			
16/09/1993	3			1		1			1
05/10/1993	2			1		1			1
21/05/1996			3			4			
13/08/1997				2					
04/05/1999				5					
09/06/1999	2	1		1		3	1	1	
10/06/1999						5			
06/10/1999	1								
16/04/2001	1					2			
22/05/2001		1				1		2	
31/05/2001	2				1	2		1	
09/04/2002	2			1	1	3			
15/05/2002	2		1	1		1			

26/03/2003	1								
27/03/2003						3	1		
12/05/2004	1		1	1		4			
12/05/2005	2		1	5					
08/09/2009		1		2		4			
11/04/2012	1	3		1					
19/06/2013	1								
02/04/2014	2	1	2	1	1				
22/09/2015	1								
13/07/2016	1								
28/06/2017			1			2			
26/09/2017	1			2		4		1	
28/11/2018	2	1		1					
24/04/2019	1								
25/04/2019	3			3		1		1	
22/05/2019	1	1		2					
04/06/2019	1		1	1		1			
10/09/2019					1	3			
29/10/2019	1					1		3	
05/10/2021					2	7		1	
13/10/2021	2		1			2		1	
<b>TOTAL</b>	<b>42</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>33</b>	<b>9</b>	<b>70</b>	<b>2</b>	<b>14</b>	<b>3</b>
<b>Percentual</b>	<b>21,5%</b>	<b>4,6%</b>	<b>6,7%</b>	<b>16,9%</b>	<b>4,6%</b>	<b>35,9%</b>	<b>1,0%</b>	<b>7,2%</b>	<b>1,5%</b>

Fonte: elaborada pelo autor (2022).

\*Percentual calculado a partir do total de participações registradas (195 participações).



## 4.2. Coalizões identificadas

A análise, por mais de trinta anos, do subsistema da Política Nacional de Habitação Social nos permitiu identificar a atuação de três principais coalizões: a Coalizão da Moradia Popular (CoMP), a Coalizão Desenvolvimentista da Construção Civil (CoDCC) e a Coalizão da Financeirização da Moradia (CoFM)<sup>14</sup>.

A definição das coalizões, como descrito na seção metodológica, deu-se através da codificação das notas taquigráficas das audiências públicas realizadas pelas Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, das entrevistas e da análise dos documentos relativos aos atores e aos processos decisórios escolhidos. É importante destacar, no entanto, que não temos a pretensão de garantir que estão identificadas todas as articulações e atores que exercem influência no subsistema. Essas coalizões são resultado de uma escolha metodológica do pesquisador pautada na literatura do ACF. Primeiramente, optou-se pela análise de audiências públicas relativas aos processos decisórios como arena política dos atores do subsistema. Entretanto, como a própria pesquisa demonstra nas subseções seguintes, podem existir outras arenas com a participação de diferentes atores. Também deve-se considerar que as coalizões são resultado de um sistema de crenças que, se mais amplo, poderia permitir diferentes possibilidades de articulação.

Entretanto, apesar de chamarmos a atenção para outros possíveis desfechos da pesquisa, ressaltamos que a triangulação dos documentos, entrevistas e audiências públicas permitiu um embasamento seguro para a conformação do subsistema e dos seus principais atores, como será apresentado a seguir.

### 4.2.1. Coalizão da Moradia Popular

A Coalizão da Moradia Popular (CoMP) tem sua primeira aparição pública registrada pela pesquisa durante a 15ª audiência pública da Assembleia Nacional Constituinte (DANC, 23 de jul. 1987). Apesar de nomeada como a coalizão da “Moradia Popular” por esta pesquisa, é importante destacar que a articulação nasce do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), posteriormente, nomeado de Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU). Como mencionado na seção metodológica, a pesquisa possui um eixo norteador constituído de marcos

---

<sup>14</sup> As siglas referentes às coalizões foram construídas acrescentando-se o “o” minúsculo em cada uma delas com o propósito de facilitar a leitura diante do amplo conjunto de órgãos, entidades e instituições, todos também representados por siglas. Também se optou por essa alteração devido ao fato das siglas se assemelharem às de outras entidades, o que poderia gerar confusão.

legais, dentre os quais estão normas relativas ao debate do desenvolvimento urbano no país, o que justifica a relação inicial com o MNRU.

De qualquer forma, a evolução dos anos demonstrou a coesão e força do grupo durante os mais de trinta anos analisados. Madureira (MNRU), logo de início, em 1987, já destacava a articulação de diferentes atores através de uma atuação coordenada e não trivial no decorrer dos anos:

Quanto à questão da moradia, o nosso movimento nos últimos anos se estruturou muito nacionalmente, a partir não de uma entidade, mas de uma coordenação nacional de mutuários em inúmeras ocasiões, e estivemos no Congresso Nacional, estivemos realizando eventos, acontecimentos, trazendo proposições, participamos da comissão que foi encarregada de formular propostas de reformulação da política habitacional. Temos idéias muito claras a respeito do que e por que não existe uma política habitacional neste país, mas sim uma política financeira com pretexto habitacional (em nome do MNRU, na audiência pública de 23 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte)

Obviamente, foram identificadas alterações na coalizão no decorrer do tempo, momentos em que certos atores tiveram maior visibilidade que outros. Porém, o sistema de crenças, como identificado, manteve-se inalterado e garantiu a atuação marcante da coalizão no subsistema, exatamente como vislumbrado por Bonduki (MNRU) durante a Assembleia Nacional Constituinte:

Afirmamos que é muito importante a criação deste movimento, dessa articulação, para que nós possamos interferir, não apenas na Constituição, mas que permaneça como uma coordenação, como movimento que possa interferir na legislação ordinária que, certamente, deve se seguir à Constituição. (...) Nós pretendemos continuar participando desse processo. (BONDUKI, em nome do MNRU, na audiência pública de 23 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte).

Desde o princípio, a coalizão apresentou de forma muito clara o conjunto de crenças que a orienta. Defende que a moradia é um direito social, logo, cabe ao Estado a responsabilidade de garanti-la. Na sua visão, o principal problema da habitação social no país é a falta de acesso da população de mais baixa renda à cidade legal e a solução passa pela implementação de instrumentos de regulação da terra e controle da especulação imobiliária para a garantia da função social da propriedade. A gestão democrática das cidades também desponta como crença essencial para a construção de políticas habitacionais como pretendidas.

A CoMP é composta por uma variedade de atores, representantes de diferentes entidades e organizações. Destacamos os seguintes atores como os principais, dada a frequência nas audiências públicas analisadas: Confederação Nacional das Associações de Moradores

(CONAM), União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Central de Movimentos Populares (CMP), Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e Instituto Pólis (Universidade de São Paulo – USP).

Esta composição da coalizão merece alguns destaques. Primeiramente, a participação dos movimentos sociais de luta pela moradia popular. Muitos desses movimentos, já com uma trajetória de luta em seus estados e municípios, encontraram no momento político da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) a possibilidade de unir forças e aumentar a coordenação de suas influências no subsistema da política no nível federal. Maior exemplo disso, certamente, é o surgimento do FNRU. Destacamos a relevância deste, porém, é necessário pontuar a atuação marcante de diferentes atores que atuaram “por fora” do Fórum e se mantiveram totalmente alinhados ao mesmo sistema de crenças.

Outro destaque a ser feito acerca da composição da Coalizão da Moradia Popular (CoMP) é a participação de arquitetos, urbanistas e instituições de ensino e pesquisa (pós-graduação). Como será apresentado a seguir, quando é abordada a dinâmica do subsistema, especialistas nas questões relativas à política habitacional e ao processo de urbanização brasileiro ocuparam lugar de destaque na representação da coalizão e conferiram credibilidade ao grupo, dada as informações empregadas no processo de defesa das crenças políticas. Franklin Coelho (MNRU), destacou a relevância dessa interlocução presente no grupo como sinônimo de uma rica experiência construída tanto pelos movimentos populares quanto pela produção de conhecimento técnico-científico no país:

E os constituintes deveriam estar atentos a essa proposta que o Movimento Nacional pela Reforma Urbana traz aqui e que representa um acúmulo não só do movimento popular, mas de todas as entidades de assessoria e programas de pós-graduação que procuram trabalhar seriamente a questão do espaço urbano (em nome do MNRU, na audiência pública de 23 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte)

A seguir, destacamos algumas falas proferidas nas audiências públicas que representam as crenças da coalizão:

Garantir que a produção da cidade, ou seja, a produção da moradia (...) não deva ser objeto de lucro, mas uma responsabilidade do Estado (GEORGIS, em nome do MNMP, na 15ª audiência pública da ANC em 23 de jul. 1987).

O direito à moradia precede e predomina sobre o direito de propriedade (ANDRÉA, em nome da CONAM, na 15ª audiência pública da ANC em 23 de jul. 1987)

Houve a Conferência de Istambul, a Conferência do Habitat, que declarou, alto e bom som, que moradia não é mercadoria, não é interesse, não é politicagem e sim direito humano, é o direito fundamental da pessoa e, portanto, não pode ser relativizada ou questionada, não pode ser relativizada pela renda da pessoa, se ela está ou não empregada, se ela está ou não no mercado formal, se a família é ou não constituída formalmente. É direito fundamental. Portanto, é uma responsabilidade coletiva do Estado e da sociedade respeitar e garantir a todos os brasileiros o seu direito, conforme assinou o Governo brasileiro na Conferência Habitat de resolver e conseguir o acesso ao direito à moradia (RODRIGUES, Evaniza, em nome da UNMP, na audiência pública da CCJ em 26 de abr. 2001).

Porque o problema da habilitação não é simplesmente um problema de construção de casas. O problema da moradia é também um problema da cidade. É preciso inserir a habitação em lugares adequados, garantir a infraestrutura, garantir um conjunto de equipamentos sociais que complementem aquela unidade habitacional, que é necessária, mas insuficiente para uma vida contemporânea (BONDUKI, em nome da USP, na audiência pública conjunta da CDU, CLP, CDRA em 29 de out. 2019).

Uma outra questão para nós importante é o acesso às informações sobre a gestão da cidade e, em função disso, a participação nas decisões. Isso engloba o que chamamos a gestão democrática da cidade (GOLDMAN, Fábio, em nome do IAB, na 2ª audiência pública da ANC em 13 de abr. 1987).

Outra forma de ilustrar as características das coalizões identificadas é através de frases proferidas com frequência pelos atores no processo de defesa das crenças políticas. Para a CoMP elencamos as seguintes frases: “Pra nós moradia é direito. E se é direito não é mercadoria”; “Não adianta política sem participação do povo, a quem cabe discutir o destino do dinheiro reservado para a habitação”.

Abaixo, no quadro 3, é apresentado o sistema de crenças relativo à coalizão:

Quadro 3 - Sistema de crenças da Coalizão da Moradia Popular

<b>Crenças da coalizão</b>
C1.3 - Estado forte
C2.2 - Visão da moradia como direito social. O problema é que não há acesso à cidade legal. A solução é a implementação de instrumentos de regulamentação urbana.
C3.3 - Ampla participação da sociedade
C4.3 - É essencial a atuação de conselhos com participação da sociedade civil e devem abarcar funções consultivas e deliberativas
C5.1 – Os recursos financeiros devem vir de fontes públicas
C7.3 – O direito de propriedade está condicionado à função social da propriedade
C8.3 – Municipalização
C10.3 – O Plano diretor é um pacto político que abarca essencialmente questões urbanísticas

C11.1 – Favorável ao sistema de autogestão para a produção de moradia social
--

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

#### 4.2.2. A Coalizão Desenvolvimentista da Construção Civil

A Coalizão Desenvolvimentista da Construção Civil (CoDCC), certamente, foi a que apresentou maior dominância no subsistema durante o período analisado. O nome da coalizão é resultado da forte visão economicista em torno da política habitacional. Para esta coalizão a política habitacional é essencialmente um instrumento de intervenção na economia que, via mercado da construção civil e o seu efeito em “cascata”, pode gerar aumento no número de emprego, renda e impostos para o Estado.

O posicionamento da coalizão está fortemente atrelado à importância do déficit habitacional. Defendem que todos precisam ter uma moradia e, para isso, faz-se necessário produzir novas unidades habitacionais. Neste contexto, também se insere a preferência do grupo por poucas limitações ao direito de propriedade. O longo debate em torno do Estatuto da Cidade demonstrou a criticidade da questão da propriedade privada para o grupo que, ao final, quando aprovada a norma, demonstrou a compreensão de que terra “parada” também não é interessante para o mercado da construção civil, o que significou a abertura para instrumentos de regulação urbana.

A respeito da intervenção do Estado na política de habitação social, a coalizão defende que essa intervenção ocorra pontualmente, de forma que não impeça a livre atuação do mercado no setor imobiliário. Essa crença se torna mais clara quando associada a outra referente à defesa de subsídios públicos para a população de mais baixa renda. A coalizão reconhece que a população pobre do país não consegue ter acesso ao mercado habitacional, fazendo-se necessária a intervenção do Estado para que essa população consiga adquirir os produtos disponibilizados pelas empresas do setor.

Os principais atores que compõem essa coalizão são: Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil (CBIC), Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais (SECOVI), Sindicato da Construção Civil (SINDUSCON), Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos de Habitação (ABC) e Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FNSHDU)<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Merece destaque a inclusão da ABC e do FNSHDU nessa coalizão. Apesar de serem atores de instituições formadas por representantes políticos (prefeitos e Secretários de Estado), ambos demonstraram proximidade às crenças relativas à essa coalizão. Esse fato está devidamente explicitado no decorrer do texto.

Seguem alguns trechos representativos de falas de atores da Coalizão Desenvolvimentista da Construção Civil:

Há um estudo que diz que a família que recebe uma casa ganha auto-estima, ela se engrandece perante si mesma e passa até a produzir mais renda; ela se sente inserida e justificada no contexto social. Ela não se sente marginalizada, angustiada, propensa a todo o tipo de manifestações que talvez não sejam as mais desejadas. O nosso propósito é o de estimular a construção de habitações no País (ANGELIS, Ovídio, em nome da SEDU na audiência pública da CDUI em 06 de out. 1999).

A contratação de 300 mil moradias para a população de baixa renda do Programa seria suficiente para responder pela geração de 400 mil postos de trabalho, pela arrecadação de tributos da ordem de R\$ 4,6 bilhões e pela movimentação de R\$ 15,7 bilhões na economia, isso apenas no período de 2011 a 2014 (SIMÃO, em nome da CBIC na Revista Brasileira da Habitação, ano 5, nº 6, ago. 2013).

Para se ter uma ideia da importância do investimento em habitação: o que o setor da construção civil perdeu de empregos desde o início da crise, se você transformar em tamanho da família, é o estado do Amazonas. É como se você tirasse o emprego de todo o estado do Amazonas (MARTINS, José Carlos [presidente], em nome da CBIC na Revista Brasileira de Habitação, ano 9, nº 10, out. 2017)

Nas demais faixas do Minha Casa, Minha Vida, onde há uma solução de mercado com parte do subsídio do Governo Federal, nós seguimos com a contratação plena do programa (ARAÚJO, Bruno [Ministro], em nome do MCidades na audiência pública da CDU em 13 de jul. 2016)

Elencamos como frase representativa da Coalizão: “investir na construção de moradias gera emprego e faz o Brasil crescer”.

A seguir, o quadro 4 apresenta o conjunto de crenças referente à coalizão:

Quadro 4 - Sistema de crenças da Coalizão Desenvolvimentista da Construção Civil

<b>Crenças da coalizão</b>
C1.2 – Os mecanismos de mercado devem ser priorizados, assegurando-se a intervenção do Estado nas suas falhas
C2.1 – Visão economicista. O problema é a ausência de moradias adequadas (déficit habitacional). A solução é a construção de novas moradias
C5.2 – Os recursos financeiros devem vir de fontes públicas e privadas
C6.3 – É essencial a participação do setor privado na solução dos problemas de habitação social
C7.2 – Admitem-se algumas limitações ao direito de propriedade
C8.1 – Centralização na União
C10.2 – O Plano Diretor é um documento técnico que abarca essencialmente questões urbanísticas

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

#### 4.2.3. A Coalizão da Financeirização da Moradia

A Coalizão da Financeirização da Moradia (CoFM) é identificada com maior clareza somente após o ano de 2019, juntamente com o início do governo do presidente Bolsonaro e, mais especificamente, com o lançamento do Programa “Casa Verde e Amarela” (PCVA). Recebe esse nome pelo fato de defender crenças que, assim como a CoDCC, estão associadas aos interesses do mercado, entretanto, com ênfase no favorecimento das atividades relativas ao Mercado Financeiro. O maior enfoque está no processo, evidenciado através da estrutura do PCVA, de expansão da transformação da moradia em um ativo financeiro de mercado. Enquanto a CoDCC evidencia o desenvolvimento econômico através do investimento público na construção de novas moradias via construção civil, a CoFM procura expandir o estoque de moradias através da melhoria das condições de financiamento e da regularização das propriedades já existentes.

A ideia da necessidade de aquisição da casa própria, destacada anteriormente como parte importante da narrativa empregada pela CoDCC, também está presente no discurso da CoFM. Afinal, a moradia segue, acima de tudo, sendo tratada como um importantíssimo elemento de capital político que, nesse caso, ajuda a justificar a necessidade de endividamento dos indivíduos. Entretanto, para a CoFM há outras formas de se conquistar a moradia que vão além da construção de novas unidades. O reconhecimento daqueles que estão à margem da legalidade e, conseqüentemente, do sistema financeiro, é uma delas.

Também é identificada no subsistema da política pública, durante o período de maior influência da CoMF, a priorização da redução das responsabilidades do Estado (Estado Mínimo) e, conseqüentemente, do fomento da atividade privada na implementação da política pública. Analisando comparativamente todo o período recortado pela pesquisa, a partir do ano de 2019 se tem a maior restrição de recursos públicos na política habitacional com a posterior retirada do desenho da política pública da produção, de forma subsidiada, de moradia para a população de mais baixa renda. Em seu lugar, é oferecida a regularização fundiária através de agentes privados. Em síntese, abre-se a possibilidade de um processo inédito de titularização de propriedades irregulares e excluídas do sistema financeiro habitacional.

Para a coalizão, também não se deve interferir no direito de propriedade e as decisões relativas à política devem ser tomadas por uma elite governamental. Não é por acaso que no

período identificado como de maior influência da coalizão (2019-2021), conselhos com participação da sociedade civil estão extintos, inclusive o Conselho das Cidades.

A regionalização também é bastante presente na fala da coalizão. A redução de juros para certas regiões do país evidencia essa crença, assim como o próprio nome do Ministério - Ministério do Desenvolvimento Regional -, que substituiu o Ministério das Cidades à época. Apesar da valorização das especificidades regionais, a coalizão defende a centralização do processo decisório da política pública no governo Federal. O PCVA, mais uma vez, demonstra claramente a posição secundária dos municípios, e de seu planejamento local, na implementação das ações que compõem a Política. Os seguintes fragmentos representam crenças da coalizão:

O foco aqui é de um lado proteger as famílias mais vulneráveis e de outro lado atrair investimento (SIDNEY, em nome da FEBRABAN no lançamento do PCVA em 25 de ago. 2020).

Entregar ao cidadão mais humilde o que certamente para ele é extraordinariamente importante: a escritura pública da sua residência, que acresce de imediato de 40% a 50% de valorização do seu imóvel. Isso é transferência de renda na veia, Sr. Presidente! Isso é ação social! (MARINHO, Rogério [Ministro], em nome do MDR no lançamento do PCVA em 25 de ago. 2020).

Menores taxas de juros da história da política habitacional a todas as famílias de até R\$ 2 mil reais (SANTOS, Alfredo [Secretário Nacional de Habitação], em nome do MDR em audiência pública da CDU em 13 de out. 2021).

O direito à moradia não permite invasão. Há de se respeitar o direito de propriedade (CANUTO, Gustavo [Ministro], em nome do MDR na audiência pública conjunta da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle em 24 de abr. 2019).

A intenção é diminuir a discricionariedade do Poder Público na avaliação de desapropriação da propriedade privada, tendo em vista que é um bem sagrado e deve ser protegida de injustiças. Nesse sentido, a desapropriação dependerá de ato do Poder Executivo competente, antecedido de autorização legislativa específica ou de decisão do Poder Judiciário (Justificação da PEC 80/2019).

Temos isso com clareza, por isso há os fatores de localização e regionalização. Sabemos que, apesar de o Brasil ser um único bloco, uma única Nação, as realidades regionais são muito distintas. Nesse sentido, a política pública tem que chegar a essas comunidades de outra forma, de forma distinta também (CANUTO, Gustavo [Ministro], em nome do MDR na audiência pública da CDU em 04 de jun. 2019)

Como principais atores pertencentes a essa coalizão, destacamos a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), a Abrainc (Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias) e



a ABECIP – Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança). Inclui-se também ao grupo o Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDR) que, com clareza, demonstrou preferência às crenças da coalizão durante seus anos de existência.

Como frase de referência temos: “a moradia é um ativo financeiro que viabiliza o crédito”.

Quadro 5 - Sistema de crenças da Coalizão da Financeirização da Moradia

<b>Crenças da coalizão</b>
C1.1 – Estado Mínimo
C2.3 – Visão da moradia como um ativo financeiro. O problema é a incapacidade da população de acessar o mercado financeiro imobiliário. A solução é aumentar a securitização das transações
C3.1 – Decisões centralizadas na elite governamental
C4.1 – Pouca consideração sobre a atuação de conselhos com participação da sociedade civil
C5.2 – Os recursos financeiros devem vir de fontes públicas e privadas
C6.3 – É essencial a participação do setor privado na solução dos problemas de habitação social
C7.1 – Devem ser evitadas limitações ao direito de propriedade
C8.1 – Centralização na União
C9.3 – Preocupação elevada com as especificidades regionais
C10.1 – Desconsideração da relevância do Plano Diretor Municipal
C11.3 – Contrária ao sistema de autogestão para a produção de moradia social

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

De conhecimento da estrutura do subsistema - atores, suas crenças e coalizões -, as próximas seções se encarregam de apresentar a dinâmica do subsistema através da atuação dessas mesmas coalizões. A análise dos processos decisórios a seguir ilustra a movimentação dos atores e as ideias em disputa no processo de conformação das normativas sobre a política de habitação social do país.

## 5. DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE AO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: A INFLUÊNCIA DOS ATORES NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS BASES DA POLÍTICA

Nesta seção, são analisados três processos decisórios que originaram importantes normas relativas à política pública de habitação social do país no período que vai da Assembleia Nacional Constituinte ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Processos decisórios que também carregam enorme significado para a compreensão do subsistema da política dado o conjunto de conceitos e informações relevantes construído por quase duas décadas através de muito debate, embate e influência das coalizões.

### 5.1. A Assembleia Nacional Constituinte e a habitação social

(...) os homens não valem apenas pelo que são, eles valem hoje, sobretudo, pelo lugar onde estão. (Milton Santos, na audiência pública de 06 de maio 1987, da Assembleia Nacional Constituinte)

Esta subseção é dedicada ao momento da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). É apresentada a dinâmica de funcionamento da Assembleia, bem como os atores que participaram desse momento e suas principais crenças. A análise resulta da leitura das notas taquigráficas das audiências públicas realizadas pela Subcomissão da Questão Urbana e Transportes<sup>16</sup>, assim como documentos oficiais como emendas populares e de plenário e o próprio texto aprovado da Constituição Federal (CF). É importante destacar que não se pretende esgotar todas as problemáticas, temas e ideias apresentadas durante a ANC. O que se objetiva é destacar os principais pontos debatidos que se relacionam com a questão da habitação social e a narrativa que os atores proferiram em cada caso.

O tema da moradia, convém pontuar, destacou-se nas audiências públicas pelo número de vezes que foi retomado e debatido, indicando a relevância do assunto para área<sup>17</sup>. A

<sup>16</sup> Composição da Subcomissão: Presidente: Dirceu Carneiro—PMDB-SC. 1º Vice-Presidente: Manoel Castro—PFL-BA. 2º Vice-Presidente: Luis Roberto Pontes—PMDB-RS. Relator: José Ulisses de Oliveira— PMDB-MG. Titulares: PMDB - Dirceu Carneiro; Expedito Júnior; Gerson Marcondes; Gidel Dantas; José Ulisses de Oliveira; Luis Roberto Ponte; Paulo Zarzur; Sergio Naya. PFL - Assis Canuto; Lael Varella; Luis Marques; Manoel Castro. PDS - Myriam Portela. PDT - Noel de Carvalho. PTB – Vago. PT – Vago. Suplentes: PMDB - Affonso Camargo; Álvaro Antônio; Antônio Perosa; Dalton Canabrava; Denisar Arneiro; Doreto Campanari; Lezio Sathler; Mauro Miranda; Raul Belém; Sérgio Werneck; Walmor de Luca. PFL - Átila Lira; Cláudio Ávila; Horácio Ferraz; Paulo Pimentel; Ivan Bonato. PDS - Francisco Diógenes. PDT - Amaury Müller. PTB – Vago. PT – Vago. Secretária: Marilda Borges Camargo. (Fonte: Disponível em: [Subcomissão da Questão Urbana e Transporte — Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://Subcomissão da Questão Urbana e Transporte — Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)). Acesso em 23 de junho de 2022).

<sup>17</sup> No relatório final da Subcomissão há a menção de que o PRODASEN (Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal) registrou, dentre os temas relativos ao urbano, clara predominância do assunto habitação.

Subcomissão pertencia à Comissão de Ordem Econômica e funcionavam ambas a partir de um mesmo regimento interno. Aqui já é possível traçar uma relação com o sistema de crenças construído pela pesquisa. A questão urbana foi inserida como Subcomissão da Comissão da Ordem Econômica ao invés da Comissão da Ordem Social, o que claramente indica como o tema era concebido pelos constituintes, um assunto de mercado e não social (Crença 2.1 - C2.1) (BONDUKI, 2018).

Competia à Subcomissão a produção do Anteprojeto que sintetizaria as principais demandas apresentadas nas reuniões. Ao todo, foram realizados 22 encontros, sendo 20 reuniões ordinárias, mais a reunião de instalação e uma extraordinária. Desses encontros, 12 foram audiências públicas com variados atores, tanto de entidades governamentais quanto da sociedade civil. O regimento, no âmbito das subcomissões, previa de 5 a 8 reuniões em formato de audiência pública. Das 12 audiências públicas realizadas, 6 abordaram diretamente o tema da habitação e foram analisadas por essa pesquisa<sup>18</sup>. No mais, incluiu-se a análise da audiência pública realizada no âmbito da Comissão de Sistematização (próxima etapa de construção do texto constitucional<sup>19</sup>), devido a apresentação das emendas nº63 e nº115 relacionadas ao tema da pesquisa.

A primeira audiência pública contou principalmente com os expositores relativos à categoria profissional dos arquitetos. Estavam presentes o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), a Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), a Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo (Abea) e a Empresa Brasileira de Transporte Urbano (EBTU). O Sr. Fábio Goldman, então presidente do IAB, inicia sua exposição destacando a atuação de longa data da categoria nas questões relacionadas às cidades brasileiras e a política urbana. Lembra que em 1962 ocorreu o primeiro Seminário da Reforma Urbana e este evento já trazia preocupações com o processo de desenvolvimento das cidades brasileira. Procedeu enfatizando que desde então a categoria vem apresentando proposta para a área e, que mais recentemente, tem mantido contato permanente com as comunidades de bairro e associações populares com o propósito de trocarem informações e, com isso, fortalecer as posições dos institutos de arquitetura e aprender com a experiência popular (GOLDMAN, em nome do IAB, na audiência pública de 16 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte).

---

<sup>18</sup> Todas as atas, datas, horário, pauta e expositores estão disponíveis em [Subcomissão da Questão Urbana e Transporte — Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](#). Acesso em 23 de junho de 2022.

<sup>19</sup> O processo de elaboração do texto que integraria a Constituição Federal passaria por fases diferentes: a subcomissão, a comissão temática, a comissão de sistematização e, finalmente, pelo plenário.

Essa relação de proximidade com a experiência popular se torna ainda mais evidente quando os arquitetos apresentam documento produzido coletivamente pelas três entidades presentes na ANC que indica a síntese de suas reivindicações:

(...) três pontos têm prioridade em nossas preocupações:

Apontar caminhos e realizar avanços no sentido de uma reforma urbana que objetive uma melhoria de qualidade de vida para a sociedade brasileira.

Construir um espaço de ação específico e privilegiado para expressão do poder local, resgatando a autonomia municipal e as garantias políticas e materiais de sua manutenção.

Criar mecanismo efetivo de participação popular nas decisões de interesse público com vistas a garantir uma gestão democrática para nossas cidades (GOLDMAN, em nome do IAB, FNA e ABEA na audiência pública de 16 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte)

Identifica-se, claramente, as crenças C3.3 (Ampla participação da sociedade) e C8.3 (Municipalização) como integrantes da estrutura de crenças dos arquitetos, crenças também fortemente defendidas pelos movimentos populares, como veremos mais adiante. Ainda no mesmo documento, há outros pontos defendidos pelo segmento que merecem destaque, seja porque farão parte do texto final da Constituição ou porque serão aprovados em outras normas futuras da área. Trata-se do direito à moradia digna, da função social da propriedade (C7.3), do pagamento mediante títulos da dívida pública de desapropriações de terras urbanas para fins sociais, do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) de forma progressiva, da usucapião para moradias e do direito de preferência do Poder Público municipal para aquisição de imóveis<sup>20</sup>.

A audiência pública seguinte contou com a participação da Assessoria Técnica Legislativa. Estavam presentes profissionais com formação na área de arquitetura, sociologia, urbanismo e Especialização em Transporte. De uma forma geral, o debate nesta audiência se aprofundou e ganhou novos dados, no entanto, permaneceu em torno das propostas já conhecidas e apresentadas anteriormente. Merece menção a fala do Assessor Técnico, Sr. Everaldo Oliveira, sobre a sua visão da questão habitacional: “(...) numa visão mais ampla, a questão da habitação passa pela urbana, mas não é só; (...). Eu a conceituo como a questão da cidade, onde se realizam as soluções do homem nas suas várias classes, ou segmentos sociais”. Prossegue em tom de crítica à Subcomissão ao afirmar que “pelo rol de convocação dos segmentos sociais aqui aprovados ontem, ainda fica mais confirmada a minha idéia de que a subcomissão se autolimitou a discutir o problema da casa, da indústria de construção civil e o

---

<sup>20</sup> Trata-se do direito de Preempção. Esse ponto não adentra à Constituição Federal, no entanto, é posteriormente retomado e inserido no Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001). Tema que gerou grande controvérsia entre as coalizações presentes naquele momento, como será apresentado em seção seguinte.

problema da indústria do transporte” (OLIVEIRA, em nome da Assessoria Técnica do Congresso, na audiência pública de 23 de abr. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte). Há clara menção acerca da crença relativa à principal visão sobre o problema da moradia (C2.1). De fato, as audiências públicas tiveram predominantemente a participação de setores associados ao Estado, seguidos pelos profissionais liberais e sindicatos patronais. Os movimentos populares participaram apenas de uma audiência pública.

A nona reunião da Subcomissão - terceira audiência pública - teve a participação do Ministro de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Deny Schwartz, e dos Prefeitos de Porto Velho (RO) e de Divinópolis (MG). Um tema que surge de forma recorrente nas audiências, e que é também abordado pelo Ministro, são os aglomerados urbanos próximos aos grandes centros, as chamadas regiões metropolitanas. O Ministro apresenta essa questão como um novo desafio para a gestão pública que não conta com instrumental jurídico adequado para a situação. Problematiza se não seria o caso de “criar um nível intermediário de poder entre o governo do estado, entre o governo do município, ser um governo da região metropolitana, um governo da região do aglomerado urbano” (SCHWARTZ, em nome do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, na audiência pública de 21 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte). Este tema não adentra à Constituição como parte do capítulo dedicado à Política Urbana, porém é previsto no art. 25, § 3º como prerrogativa dos Estados, que poderá “mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

A fala dos prefeitos, em especial do Sr. Aristides Salgado de Divinópolis (MG), foi no sentido, obviamente, de fortalecer a atuação dos municípios (C8.3). Argumenta que “se falta a nós competência, na visão centralizadora do poder, faltam competência e política porque esta está centralizada. À medida em que descentralizamos, nós vamos fazer as experiências” (SALGADO, em nome da Prefeitura de Divinópolis / MG na audiência pública de 21 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte). A crença da descentralização é retomada na maioria das audiências públicas e defendida principalmente pelos atores ligados às instituições de âmbito estadual e municipal, além dos movimentos populares.

Na 12ª reunião estão presentes apenas instituições estatais, sendo elas a Caixa Econômica Federal (CEF), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU). Destacamos a fala do Sr. Gervásio

Cardoso, que em nome do CNDU, apresentou algumas propostas aos Constituintes. Primeiramente, é relevante pontuar que estas proposições do CNDU estavam intimamente ligadas ao Projeto de Lei 775/1983<sup>21</sup> elaborado pela própria instituição, que dispunha sobre diretrizes e instrumentos voltados à promoção do desenvolvimento urbano. Quando publicado, esse Projeto de Lei recebeu forte resistência por parte do empresariado de uma forma geral, dentre elas manifestações de repúdio do setor imobiliário (CARDOSO, 1997).

O Sr. Gervásio discorreu sobre a necessidade de a nova Constituição melhor conceituar o direito de propriedade até então baseado no Direito Romano<sup>22</sup>, não refletindo mais a complexidade do termo. “Já não temos uma propriedade, mas, sim, propriedades: propriedade agrária, propriedade imobiliária, propriedade intelectual, propriedade industrial. Temos agora de conceber a propriedade urbanística”. Dessa forma, o CNDU defende a crença da função social da propriedade (C7.3), afirmando que o contexto em que a noção de propriedade está atualmente inserida é muito mais amplo do que o interesse privado de seu titular. “O interesse público do conjunto prevalece ou deve prevalecer sobre o interesse privado” (CARDOSO, em nome da CNDU na audiência pública de 22 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte).

A proposição da função social da propriedade do CNDU vem acompanhada da sua aplicação através do planejamento urbanístico. Ou seja, “a propriedade urbanística é uma propriedade formal, isto é, recebe a sua forma do Plano de Desenvolvimento Urbano. Segundo Art. 1º da proposta,

§ 1º Cumprir às autoridades municipais e às das aglomerações urbanas e regiões metropolitanas elaborar e executar, observadas as regras gerais da União e do Estado, os planos urbanísticos e de desenvolvimento urbano necessários à consecução das exigências mencionadas no caput deste artigo. (CARDOSO, em nome da CNDU na audiência pública de 22 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte).

Uma das tônicas da narrativa apresentada pelo CNDU é o planejamento. Ainda o Sr. Gervásio, posteriormente argumenta que:

(...) nesses últimos anos, o conceito de planejamento, no país, praticamente foi banido. Hoje fala-se, em planejamento num sentido, inclusive, pejorativo. Acho que esse conceito tem que ser revigorado e colocado no seu devido lugar. Não se pode fazer nada sem planejar. Por isso, deu no que deu, nesses últimos anos de governo, há cidades completamente desarticuladas, com

---

<sup>21</sup> O Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano (LDU) objetivava “a melhoria da qualidade de vida nas cidades” a partir de alguns instrumentos, como: a possibilidade de desapropriação de imóveis urbanos pelo poder público; o direito de preempção; o direito de superfície; o controle do uso e ocupação do solo; imposto progressivo e edificação compulsória; estímulo à participação; entre outros (BASSUL, 2010).

<sup>22</sup> É o art. 524 do Código Civil: “A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”.

problemas, sem o devido planejamento (CARDOSO, em nome da CNDU na audiência pública de 22 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte).

Além dos pontos mencionados acima, o CNDU ainda propôs a desvinculação do direito de propriedade do direito de construir (“solo criado”) e a inclusão do direito à moradia nas garantias individuais.

A 13ª reunião da Subcomissão foi dedicada à participação do empresariado. Estavam presentes: o Sindicato Nacional da Indústria de Construção de Estradas, Pontes, Portos, Aeroportos, Barragens e Pavimentação, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) e o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração dos Imóveis de São Paulo (SECOVI – SP).

O então presidente da CBIC, Sr. Hugo Rosa, logo no início da sua fala aos constituintes traz à tona o tema que foi abordado pelo CNDU, logo acima, acerca da importância do planejamento na área urbana. Afirma que “a grande parte dos Estados têm secretarias metropolitanas para cuidarem dos assuntos ligados às questões metropolitanas, porém, não existe um instrumental jurídico que permita essas secretarias terem ação mais efetiva no planejamento (...)”. Para ilustrar a sua fala traz para o debate, como forma de “solução” da questão, a produção dos planos diretores pelos municípios. Argumenta que se estes municípios, que pertencem às regiões metropolitanas, não realizarem seus planos urbanos locais “poderíamos ter casos de cidades colocando áreas estritamente residenciais num local, e o município vizinho, mesmo na região confrontante, colocando indústrias poluentes” (C10.2) (ROSA, em nome da CBIC na audiência pública de 22 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte).

Lúcio Assumpção, do Conselho Diretor da CBIC, por sua vez, complementa dizendo que para a devida realização do planejamento urbano é essencial a atuação dos governos através dos planos: as leis do solo, o plano diretor, o código de obras, todo esse conjunto de leis que ordenam o espaço urbano. Diz que a piora da situação urbana vivida é resultado da omissão do Estado frente ao seu papel de regulamentar e realizar o planejamento urbano (ASSUMPCÃO, em nome da CBIC na audiência pública de 22 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte).

Merece destaque, também, ainda acerca da fala do Sr. Lúcio (CBIC), a sua defesa sobre a existência de soluções sociais e soluções de mercado. Para ele, faz-se necessário pensar soluções para aqueles que não conseguem pagar uma prestação para o mercado e por isso acabam marginalizados. São as soluções sociais. A esses casos, cabe ao Estado subsidiar a

aquisição de moradias através de recursos públicos. Já as soluções de mercado são essenciais e funcionam (C6.3):

Querem uma prova? Estão nas nossas cidades. São Paulo tem 10 milhões de habitantes, e Belo Horizonte, 3 milhões, Rio de Janeiro, 10 milhões, o mundo inteiro funciona assim. Com soluções de mercado. As forças de mercado atuam e o mercado responde. Por que é que não funciona? O que não funciona, no Brasil, são duas coisas, primeiro a ausência do Governo em termos de planejamentos (...); segundo: ausência total de soluções sociais para segmentos que não participam do mercado” (ASSUMPÇÃO, em nome da CBIC, na audiência pública de 22 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte)

Para as soluções sociais estão os recursos públicos que subsidiarão aqueles que o mercado não alcança (C5.2). Apenas isso, pois, como foi colocado pelo Sr. Moacyr Gomes de Almeida (CBIC) à iniciativa privada deveria caber, **exclusivamente**:

Lotear glebas, construir ou incorporar edificações, admitindo-se, em caráter excepcional, a ação empresarial de empresas públicas em projetos de especial interesse social (tipo COHAB) ou de desenvolvimento econômico (tipo distritos industriais), onde a iniciativa privada, subsidiada de forma equivalente, não quiser assumir os riscos neles implícitos (GOMES, em nome da CBIC, na audiência pública de 22 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte)

Ao mesmo tempo que há o reconhecimento de ações específicas para a população de mais baixa renda (soluções sociais), o empresariado demanda por medidas que lhes conferissem exclusividade de atuação na área, inclusive para a habitação de interesse social.

Essa questão solução social *versus* solução de mercado se estendeu nos debates da audiência pública. O Sr. Moacyr Gomes (CBIC) argumentou que não lhe parece interessante essa divisão. Explica:

Então as soluções sociais de mercado são uma só, não são duas e, na medida em que separamos, nós começamos a fazer a mente confusa porque, de fato, é um todo, elas se intercomunicam. Eu sugiro que não façamos essa distinção e que tudo seja social. Nós temos um sistema capitalista de objetivo social, então tudo é social. Vamos utilizar isso e não tentar distinguir como se fosse um conflito que não há na verdade (GOMES, em nome da CBIC, na audiência pública de 22 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte)

Essa fala do representante da CBIC é interessante pois representa uma concepção da realidade que parte do pressuposto de que não existe conflito de interesses de classes em torno da propriedade privada. Sua fala, e o que a fundamenta, torna-se mais clara com as colocações do constituinte Luís Roberto Ponte (importante representante da CoDCC):



Quando você fala a solução de mercado, mesmo para solução de baixa renda, nós advogamos que haja participação da empresa privada na realização dos investimentos porque há maneira mais econômica de fazer. Só que aí você tem, sim, um subsídio (...); quem vai pagar a urbanização é o Governo eventualmente (PONTE, na audiência pública de 22 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte).

Em suma, as soluções sociais também são desempenhadas via mercado. Justifica-se, dessa forma, o que fortemente baseará a dinâmica das políticas públicas de habitação do país pelos próximos anos: o financiamento do setor privado com recursos públicos como remédio ao problema da falta de moradia para a população mais pobre do país.

Adentrando à fase final dos trabalhos da Subcomissão, a 15ª reunião foi a audiência pública com a participação dos movimentos populares e entidades da sociedade civil. Este grupo, organizado em torno da proposta da Reforma Urbana, intitulou-se como Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). A ANC foi o momento propício e catalisador para a articulação nacional de vários grupos que já atuavam na área urbana, porém, de forma independente. Unem-se com o propósito de formular uma plataforma unitária de luta pelo direito à habitação e à cidade (BONDUKI, 2014).

É bastante significativa essa articulação, pois, a exposição que foi realizada através de 17 depoentes, oriundos de diferentes entidades localizadas ao longo do país, ilustrou a

abrangência do grupo que assinava a proposta<sup>23</sup>. Nabil Bonduki<sup>24</sup> abriu a exposição e logo de início já sintetizou a proposta do MNRU a partir de 4 pontos básicos: 1) garantia dos direitos urbanos; 2) limitação do direito de propriedade e controle do direito de construir; 3) garantia da produção da moradia, dos transportes e dos serviços públicos não como objeto de lucro, mas como uma responsabilidade do Estado; 4) garantia da gestão democrática da cidade (BONDUKI, em nome do MNRU, na audiência pública de 23 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte)

Os direitos urbanos estão relacionados ao acesso à cidade pelos cidadãos (C2.2). O Sr. Luís Paulo Ferreira (MNRU) ilustra esta situação apresentando a realidade da população urbana de mais baixa renda no país. Argumenta que essa população vai para a cidade, não necessariamente porque optou por ir e, ao chegar lá, não possui condição de disputar no mercado imobiliário para ter acesso à moradia, à terra etc. E o resultado:

---

<sup>23</sup> Logo no início da exposição são apresentadas as entidades que compunham o MNRU. São elas: **No Rio de Janeiro:** Associação dos Funcionários do BNH; Sindicato dos Engenheiros; Sindicato dos Arquitetos; Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro - FASE; Pós-Graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro; Instituto dos Arquitetos do Brasil; Articulação Nacional do Solo Urbano, Seção Rio de Janeiro; Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Rio de Janeiro; Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Volta Redonda e Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis. **Em São Paulo:** Articulação do Solo Urbano, Seção de São Paulo; Movimento dos Sem-Casa; Federação Estadual dos Mutuários; Comissão da Terra de Mauá, São Paulo; Movimento dos Sem-Terra, da Zona Leste de São Paulo; Movimento dos Sem-Terra de Itaquaquecetuba; Plenário de Participação Popular na Constituinte de São Matheus; Movimento Unificado de Favela, MUF; Centro de Defesa da Terra de Guarulhos; Plenário de Participação Popular na Constituinte de Santo André; Movimento dos Inquilinos Intranquilos; Comissão dos Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo; Associação dos Geógrafos do Brasil; Sindicato dos Arquitetos de São Paulo; Núcleo de Habitação do Centro Acadêmico XI de Agosto; Assembleia do Povo de Campinas; Centro Pastoral Vergueiro; Movimento dos Usuários de Transportes de São Paulo; Movimento de Defesa dos Favelados, MDF; Associação de Favela de Diadema; Laboratório Habitat da PUC de Campinas; Plenário de Participação Popular de São José dos Campos; Movimento dos Favelados de Osasco; Sindicato dos Metroviários de São Paulo; Movimento Filhos da Terra da Zona Leste; Movimento Terra Prometida da Zona Norte de São Paulo; Movimento dos Loteamentos Clandestinos da Zona Sul de São Paulo; Plenário Pró-participação Constituinte de São Paulo No Ceará: Associação dos Mutuários do Estado do Ceará, AMEC; Associação dos Moradores do Conjunto Jereissati; Associação dos Moradores do Conjunto Esperança; Federação das Entidades dos Moradores de Bairros e Favelas de Fortaleza. **Em Minas Gerais:** Associação dos Mutuários de Viçosa, Minas Gerais; Sindicato dos Engenheiros de Minas; Associação dos Mutuários de Minas Gerais. Em Salvador: Associação dos Mutuários de Luta Comunitária. **Na Paraíba:** Associação dos Mutuários de João Pessoa; Associação dos Mutuários de Campina Grande. **Em Alagoas:** Associação dos Mutuários de Alagoas. **No Espírito Santo:** Associação Capixaba de Mutuários, ASCAM; Movimento de Defesa da Moradia da Grande Vitória. **No Rio Grande do Norte:** Associação dos Mutuários do Rio Grande do Norte. **Na Bahia:** Associação dos Engenheiros Agrônomos do Estado da Bahia; Federação Nacional dos Engenheiros. **No Rio Grande do Sul:** Comissão dos Direitos Humanos e Defesa do Consumidor da Assembleia Legislativa; Federação Rio-grandense das Associações Comunitárias e de Bairro; União de Associações de Moradores de Porto Alegre; Associação de Moradores do Parque Cidade Verde, Guaíba; Associação de Moradores da Vila São Judas Tadeu, em Porto Alegre, Associação dos Moradores do Jardim Leopoldina, em Porto Alegre; IAB, Rio Grande do Sul; Sindicato dos Arquitetos do Rio Grande do Sul; Associação dos Sociólogos do Rio Grande do Sul (DANC – SUPLEMETO, 23/07/1987, p.90) .

<sup>24</sup> Professor titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Foi superintendente de Habitação Popular da Prefeitura de São Paulo, coordenador técnico da consultoria que elaborou o Plano Nacional de Habitação do governo Lula, Secretário de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente. Vereador na Cidade de São Paulo.

disso é que a população de baixa renda, essa população que vem do campo - muitas vezes também sem nenhuma formação profissional, vem para a cidade (...), procura suas formas próprias de moradia. E aí estão as favelas, os mocambos, as ocupações de terra, os cortiços, e são dados alarmantes (FERREIRA, em nome do MNRU, na audiência pública de 23 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte).

A forma de reverter essa situação e garantir a prevalência do interesse social e o exercício dos direitos urbanos está na concreta aplicação dos instrumentos enumerados no documento da proposta. Instrumentos também apresentados e defendidos pelo grupo de entidades ligadas aos arquitetos no início dos trabalhos. São eles:

(...) o imposto progressivo sobre os imóveis ociosos, imposto sobre valorização imobiliária, o direito de preferência na aquisição de imóveis pelo Poder público, o parcelamento e edificação compulsórios, a desapropriação por interesse social ou utilidade pública, a discriminação de terras públicas, o tombamento de imóveis, o regime especial de proteção urbanística, a preservação ambiental e o direito real de concessão de uso (MARANHÃO, Flora em nome do MNRU, na audiência pública de 23 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte).

O segundo ponto básico da proposta é veemente reiterado pelos depoentes no decorrer de suas falas. O Sr. João Bosco, da Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), argumenta que “o direito à moradia precede e predomina sobre o direito de propriedade” (C7.3). E que a ausência de uma política habitacional por tanto tempo, associada ao aumento excessivo dos aluguéis e a crescentes ocupações são frutos do fato de que a propriedade do solo é tratada no Brasil “como se fosse algo mítico, que não pudesse, de forma nenhuma, ser modificado” (na audiência pública de 23 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte). Sobre o tema, o Sr. Miguel Borges, do Movimento Unificado de Favelas de São Paulo, defende:

que tenhamos direito à habitação, para não acontecer o que está havendo por aí: a palavra ‘invasão’ e a palavra ‘resistência’ são crimes. Só que, para nós, crime é a palavra despejo. (...) despejo, porque se a pessoa está morando mesmo em condições desumanas, por enquanto, estamos pelejando para melhorar, e o Governo ao invés de melhorar ele piora, tira da casa, da favela e joga na rua, para virar marginal (BORGES, em nome do MNRU, na audiência pública de 23 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte)

Goldman (IAB), retomando sua fala da primeira audiência pública e, demonstrando uma vez mais a proximidade dos arquitetos com os movimentos populares, afirma que “a propriedade da terra é uma questão mais de nível social, do atendimento à sociedade do que uma questão de propriedade” e prossegue, de forma alinhada com a fala acima: “A questão

urbana e da habitação não são questões policiais e nunca serão resolvidas dessa forma” (na audiência pública de 16 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte).

O papel do Estado é duramente criticado pelo MNRU. Fala-se da sua omissão frente aos problemas urbanos e às necessidades dessa parte da população em particular. Enquanto o Estado deveria direcionar suas ações para a população marginalizada das cidades, canaliza seus recursos (recursos do público) para subsidiar atividade de ordem mercantil privada na área da habitação. Uma clara demonstração da crença sobre o papel do Estado – Estado forte e interventor (C1.3).

Contrapondo-se à proposta apresentada pela Coalização Desenvolvimentista da Construção Civil (CoDCC), de que o Estado deveria atuar em soluções sociais que subsidiem a atividade privada, o MNRU expõe que “a cidade e a produção dos espaços urbanos não podem ser motivo de captura de lucros imobiliários a partir de investimentos públicos, gerando um processo de injustiças sociais”. (COELHO, em nome do MNRU, na audiência pública de 23 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte). Claramente expõem a crença C6.1 (Pouca consideração sobre a participação do setor privado na solução dos problemas de habitação social) e pedem “que se subtraia a participação da iniciativa privada na gestão dos fundos públicos e dos recursos provenientes da população destinadas a este fim”. Prosseguem defendendo que haja recursos orçamentários para subsidiar infraestrutura nos casos das habitações populares das famílias de baixa renda. Recursos, que até aquele momento, não existiam para tal fim (MADUREIRA, Mário, em nome do MNRU, na audiência pública de 23 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte).

É importante pontuar que o posicionamento do MNRU é relativo à habitação social, compreendida neste trabalho como a política habitacional para a população de mais baixa renda. O argumento que utilizam se baseia na redução da possibilidade de a iniciativa privada operar livremente nesta área, devendo restringir sua operação ao grupo de média e alta renda.

O último ponto de destaque do MNRU diz respeito à gestão democrática das cidades. Essa crença (C3.3), particularmente, é fortemente defendida pela Coalizão da Moradia Popular durante todo o período analisado, como veremos nas próximas seções. Na ANC não é diferente. O Sr. Sérgio Andréa, da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro, a FAMERJ, elucida o assunto:

A gestão democrática da cidade significa o acesso à informação, ter direito a saber o que vai acontecer na sua Cidade, na sua vila, no seu bairro, no seu Estado; o que vai ser construído para o desenvolvimento da cidade. Não para ter participação exclusiva, mas para ter direito à participação. (...) Desejamos

e exigimos ser reconhecidos como participantes, como representantes, como atores do que se passa na Cidade. Cada um de nós, no conjunto da população, é o construtor da cidade e o responsável pelo seu ordenamento e pela sua vida. As cidades sem as populações e sem a participação produtiva dos seus trabalhadores e do conjunto da população não são de nada” (ANDRÉA, do MNRU / FAMERJ, na audiência pública de 23 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte)

Este é um tema que perpassou a discussão na Subcomissão de várias formas e a outros espaços de debate durante a ANC. Os constituintes se questionavam se era um tema que deveria necessariamente estar presente na Constituição por entenderem se tratar de algo que naturalmente seria amadurecido. A participação popular, segundo os constituintes, estaria intrinsicamente ligada à dinâmica de uma sociedade democrática e, com o tempo, haveria aprendizado suficiente que garantiria sua devida aplicação. Como veremos a seguir, de fato, a gestão democrática das cidades não adentrou ao texto da Constituição nos termos pretendidos pela Coalizão da Moradia Popular, mas, certamente, iniciou um processo marcante na trajetória de lutas em torno das políticas habitacionais.

Por fim, outro tema que foi retomado em diferentes momentos das audiências públicas por variados atores, em especial pelo CNDU, arquitetos e MNRU, foi o pedido de inclusão da moradia como um direito social. O Sr. Inocêncio Uchoa, da Associação de Mutuários do Ceará, defende:

(...) há uma preocupação muito grande, de nossa parte, da parte dessa articulação, de colocar nitidamente na Constituição brasileira o direito de moradia o que não existe na Constituição atual. Nesta em nenhum momento se fala em habitação. Não existe nenhum artigo, nenhum dispositivo que determine, de forma clara, o direito de moradia ou mesmo habitação. Apenas no Capítulo ‘Da Ordem Econômica e Social’, no art. 160, quando trata do desenvolvimento econômico diz mais ou menos o seguinte: ‘o desenvolvimento econômico tem por objetivo realizar o social’. Então, pela Constituição, o que se pode deduzir de social? Uma situação em que o cidadão tenha salário, tenha habitação, educação, saúde, etc. Ora, deduz-se o direito de moradia, mas não existe de maneira clara esse dispositivo na atual Carta Magna. Então, o nosso objetivo, embora pareça extenso o nosso documento, é para se colocar de forma nítida e clara o direito de moradia, inclusive estabelecendo até certas determinações, certos limites, para que o Estado possa, de fato, aplicar esse direito (UCHOA, em nome do MNRU / AMC, na audiência pública de 23 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte).

Ouvidos os principais atores nas audiências públicas, a Subcomissão concentrou seu trabalho na elaboração e aprovação do Anteprojeto do relator, o constituinte José Ulisses de Oliveira (PMDB)<sup>25</sup>.

#### 5.1.1. O Anteprojeto e as Emendas Populares

O Anteprojeto é apresentado pelo relator e debatido entre os constituintes pelas três reuniões subsequentes da Subcomissão. O relator destaca em seu relatório que, além da variedade de entidades ouvidas nas audiências públicas (54 no total), o Anteprojeto recebeu cerca de 160 sugestões de alteração pelos constituintes. Dentre os principais pontos debatidos nas audiências públicas e que foram incluídos no Anteprojeto estão: a garantia do acesso à moradia digna a todos; o direito de propriedade subordinado à função social; a questão das regiões metropolitanas, com a criação de um Conselho Metropolitano; a usucapião (não nos moldes que veremos na CF) e a possibilidade, desde que garantida a participação de 5% do eleitorado, de iniciativa legislativa na esfera local.

O texto do Anteprojeto foi votado e aprovado na 21ª reunião da Subcomissão. O texto, então, seguiu para as próximas etapas e somente na Comissão de Sistematização recebeu novos incrementos a partir das emendas populares e de Plenário.

O regimento interno da ANC previa, de forma inovadora, a possibilidade de participação popular direta. Ou seja, à população era reservado o direito de proposição de emendas, desde que subscritas por 0,1% dos eleitores (30 mil pessoas) e patrocinada por, pelo menos, três associações. Das 122 emendas de iniciativa popular apresentadas, 83 atenderam às exigências regimentais e foram acatadas (BASSUL, 2008). Dentre estas, duas são de particular interesse a essa pesquisa e serão detalhadas a seguir: a Emenda nº 63 e a Emenda nº 115.

Começando pela emenda popular nº115, ela foi subscrita por 30.398 eleitores e teve como entidades responsáveis a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), a Federação das Associações de Moradores de Belo Horizonte (FAM BH) e a Federação das Associações de Moradores do Estado de Santa Catarina (FAMESC). Exceto a CONAM, as outras entidades não constavam oficialmente como signatárias da proposta apresentada pelo MNRU (Emenda nº 63). No entanto, como veremos, a emenda apresentou conteúdo alinhado com a articulação, porém, com foco na questão do direito à moradia.

---

<sup>25</sup> Advogado e empresário, posteriormente membro titular na Comissão de Sistematização.

Logo de início, a emenda nº115 defendia a inclusão do direito à moradia digna e sua predominância sobre o direito de propriedade. Complementava que moradia digna não é apenas a casa, mas sim o acesso aos serviços públicos essenciais, como educação, saúde, transporte, lazer etc. Previa a vinculação de 15% das receitas tributárias federais e 25% das estaduais e municipais para a implementação de programas de habitação popular. No mais, também defendia a desapropriação de terra com a finalidade de habitação social<sup>26</sup>. Destacam-se, na emenda nº 115, as crenças C2.2 (moradia como direito social) e C5.1 (os recursos de fontes públicas).

O relator da Emenda, o constituinte Luiz Viana Neto (PMDB) não dá parecer favorável à emenda e argumenta que “o [seu] conteúdo (...) não se harmoniza com a sistemática que orienta os princípios na parte relativa aos Planos e Orçamentos”. Ou seja, a negativa se volta especificamente para a vinculação de recursos orçamentários para a moradia, proposta que será retomada anos depois através de uma Proposta de Emenda à Constituição, igualmente não aprovada até o momento de produção dessa tese. Merece destaque também que uma das tônicas da emenda, o direito à moradia, realmente não adentrou ao texto final da Constituição. Somente através da PEC 601/1998 que o tema retoma o debate e é incorporado, sem grandes resistências, à Constituição através da EC 26/2001, integrando o artigo 6º como um direito social.

A Emenda nº63, conhecida como Emenda da Reforma Urbana, reuniu as demandas do MNRU apresentadas durante a audiência pública da Subcomissão. Naquela ocasião, o depoente Nabil Bonduki, durante sua fala final deixa claro que é intenção do Movimento reforçar suas teses que “vão voltar no momento em que (...) tivermos as assinaturas com uma emenda (...); [as teses] deverão voltar através do desejo popular de que elas possam ser incorporadas à nova Constituição” (BONDUKI, em nome do MNRU, na audiência pública de 23 de jul. 1987 da Assembleia Nacional Constituinte). E dessa forma se fez. Nos meses seguintes à audiência pública na Subcomissão, as várias entidades pertencentes ao MNRU se mobilizaram e em agosto de 1987 a emenda foi protocolada com 131 mil assinaturas. Sob a responsabilidade da Federação Nacional dos Engenheiros, da Federação Nacional dos Arquitetos e do Instituto de Arquitetos do Brasil, a emenda foi defendida no Plenário da ANC pela Diretora do Sindicato dos Arquitetos, Ermínia Maricato<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Disponível em [vol-231.pdf \(camara.leg.br\)](http://vol-231.pdf(camara.leg.br)). Acesso em 05 de julho de 2022.

<sup>27</sup> Professora titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – USP. Foi Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo. Formulou a proposta de criação do Ministério das Cidades onde atuou como ministra-adjunta e coordenou a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (2003-2005).

Ermínia Maricato inicia a sua fala questionando se os constituintes tinham consciência de que não vivíamos mais em um país agrário, mas, sim, urbano. E que, essa realidade urbana, apresentava-se, infelizmente, de forma bastante precária para a maioria da população marginalizada em favelas, mocambos e áreas de riscos. Prosseguiu afirmando que não acreditava que o investimento público na iniciativa privada iria resolver essa situação e concluiu destacando o problema da retenção do solo e a necessidade de uma reforma urbana com instrumentos que acabassem com a especulação imobiliária. É importante informar que quando a emenda é apresentada no Plenário, apenas três constituintes estavam presentes. O fato gerou indignação por parte do MNRU, o que ficou evidente pelo tom da fala proferida, assim como o questionamento inicial que indagava se os constituintes tinham consciência da gravidade do problema no país.

A tensão em torno das principais temáticas trazidas pela emenda popular nº 63 se estendeu entre a Coalizão Desenvolvimentista da Construção Civil e a Coalizão da Moradia Popular para além dos espaços da ANC. O deputado constituinte Luiz Roberto Ponte, no dia seguinte a defesa da emenda no plenário, publicou um artigo no jornal a Folha de São Paulo criticando duramente a proposta. Em suas palavras argumentou que “há proposições perniciosas autodenominadas ‘progressistas’ que incorrem em equívocos primários, (...) que tem a estrábica visão de que o grande problema urbano está situado na posse da terra (...)”. O deputado retoma argumentos já apresentado na audiência pública da Subcomissão e explica que a terra representa cerca de 5% dos recursos necessários para a construção de moradias dignas. Encerra, novamente, afirmando que a solução tem que incluir a iniciativa privada de forma subsidiada pelo Estado<sup>28</sup>.

Em resposta, a própria Ermínia Maricato, no dia 27/08/1987, responde ao artigo de Ponte com publicação também no jornal Folha de São Paulo. Refuta, primeiramente, o argumento acerca do preço da terra. Explica que realmente a terra teve esse peso no orçamento de conjuntos habitacionais produzidos no país, no entanto, são exatamente estes casos que retratam o fracasso do extinto BNH: “construir conjuntos habitacionais praticamente ‘fora’ das cidades, na busca por terras mais baratas” que, em compensação, encarecem os custos de construção devido à ausência de infraestrutura. E, sobre o uso de subsídios públicos, questionou “que é preciso saber a quem eles irão beneficiar e como se dará a sua aplicação”<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Acervo digital da Folha de São Paulo de 20/08/1987, p. A14. “A questão urbana na Constituinte” por Luiz Roberto Ponte.

<sup>29</sup> Acervo digital da Folha de São Paulo de 27/08/1987, p. A10. “Terra urbana e a Constituinte” por Ermínia Maricato.



Nesta etapa, a emenda recebeu o parecer de aprovação parcial. Parcial também foi a satisfação das coalizões envolvidas. Mantinha-se no texto do Substitutivo a função social da propriedade e a usucapião urbana, importantes demandas da Coalizão da Moradia Popular. No entanto, a sua efetiva aplicação estava condicionada à criação de Planos diretores, o que gerava complicações. Por outro lado, o descontentamento por parte da CoDCC também foi evidente quando a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) sugeriu a eliminação da usucapião na próxima etapa de deliberação da ANC. Sobre esse fato, mais uma vez, Ermínia Maricato publica na folha de São Paulo texto criticando a ação da CoDCC intitulado “o usucapião urbano e a gafe da FIESP”<sup>30</sup>.

Como demonstrado inicialmente, alguns atores, durante as audiências públicas da Subcomissão, apresentaram proposições relacionadas à importância do planejamento urbano. Porém, convém pontuar, que o termo “Plano Diretor” não era empregado de forma evidente. Segundo Bassul (2008), a constituinte Myrian Portella (PSD) foi a primeira a propor emendas com o uso da expressão “Plano Diretor”, porém todas rejeitadas.

O CNDU, como mostrado anteriormente, introduz ao debate a importância do planejamento e sua relação com a propriedade e uso do solo. No caso, utiliza a expressão “planos urbanísticos”. No entanto, ainda não há a vinculação da função social da propriedade ao plano urbanístico. Essa relação nasce de uma emenda do chamado Centrão ao primeiro projeto de Constituição que altera a expressão “plano urbanístico” por “plano diretor”. Destaca-se que a bancada do Centrão interessada nas questões urbanas era informalmente liderada pelo deputado Luiz Roberto Ponte (CoDCC). Posteriormente, o Centrão apresentou outra nova emenda, dessa vez condicionando a função social da propriedade e o plano diretor a uma lei federal, proposta interpretada pela CoMP como uma manobra de procrastinação para aplicação da função social (BASSUL, 2008). A CoDCC predominou nas fases finais de aprovação do texto constitucional.

Uma última alteração relevante que mais uma vez reduziu o alcance de medidas propostas pela Coalizão da Moradia Popular, diz respeito à aplicação da usucapião a imóveis públicos. A alteração advém de uma emenda proposta pelo Deputado Francisco Carneiro (PMDB) - destacado empreendedor imobiliário - e é integralmente acatada. O único artigo que apresentava redação e intenção próxima à proposta da emenda popular da Reforma Urbana era, segundo Maricato (1988), fortemente limitado.

---

<sup>30</sup> Acervo digital da Folha de São Paulo de 14/07/1988, p. A14. “O usucapião e a gafe da FIESP” por Ermínia Maricato.

### 5.1.2. A Constituição Federal e o capítulo “Da Política Urbana”

Por fim, a Constituição Federal foi aprovada com um capítulo específico sobre a questão urbana, intitulado “Da política Urbana”, artigos 182 e 183. A inclusão, pela primeira vez, de uma seção dedicada a questão urbana em uma Constituição Federal, foi uma primeira importante conquista da Coalizão da Moradia Popular. É fato que muitas demandas não foram incluídas, porém, a aprovação do capítulo demonstrou a força política de uma coalizão que teve sua primeira aparição durante a ANC.

A função social da propriedade, importante crença da CoMP, adentrou à Constituição e indicou uma vitória desse grupo. O debate em torno da propriedade privada foi latente durante a ANC, como demonstrado nas falas e publicações citadas anteriormente. Finalmente, a noção de que a propriedade necessita atender aos interesses coletivos prevaleceu. Da mesma forma, é conferida à CoMP a aprovação de mecanismos de controle da especulação imobiliária, como o IPTU progressivo, a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, o parcelamento compulsório e a usucapião. Porém, é essencial compreendermos que essas vitórias da CoMP vieram acompanhadas de condicionantes propostos pela Coalizão adversária.

A função social é prevista no art. 182, §2º: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade **expressas no plano diretor**” (BRASIL, 1988, p.51, grifo nosso). O plano diretor, por sua vez, torna-se obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitante e instrumento básico da política de planejamento urbano. Também, no caput do artigo 182, a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, fica submetida a diretrizes gerais fixadas em lei. Diretrizes estas definidas em esfera superior a municipal. Em suma, a aplicação da função social é condicionada a dois processos legais que a precedem: diretrizes gerais, que ainda deveriam ser criadas (o futuro Estatuto das Cidades) e o plano diretor, a ser definido pelas Câmaras Municipais.

Apesar do plano diretor não ter nascido da Coalizão da Moradia Popular, nos anos que se seguiram, ele é incorporado aos trabalhos da Coalizão juntos aos Municípios, desde que assegurada a sua qualificação como plano diretor participativo.

Acerca dos instrumentos de regulação da especulação imobiliária, os condicionantes se repetem. No artigo 182, §4º,

é **facultado** ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, **nos termos da lei federal**, do proprietário do

solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - Parcelamento ou edificação compulsórios;

II - Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (...). (BRASIL, 1988, p. 51, grifo nosso).

Primeiramente, não há a obrigatoriedade para os municípios da aplicação dos instrumentos. Segundo, a aplicação está, novamente, totalmente condicionada a existência de plano diretor e de lei federal regulamentadora.

Sobre a questão da usucapião, como já descrito acima, na reta final da aprovação do texto, a questão é alvo de uma emenda de deputado pertencente a CoDCC que recebe total aprovação. O mecanismo é previsto na Carta, porém exclui sua aplicação aos imóveis públicos, limitando significativamente seu alcance.

Acerca de outras crenças que surgem durante a análise do período, merece destaque o processo de descentralização e definição do município como principal responsável pela política urbana. O artigo 182, próprio da seção da política urbana, deixa clara essa informação, assim como o artigo 30, inciso VIII: “Compete aos Municípios: promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo” (BRASIL, 1988, p.15).

A gestão democrática da cidade, crença emblemática da CoMP, não adentra a Constituição como um direito urbano. No entanto, o tema que permeou a ANC em vários momentos, garantiu a participação popular no artigo 29, incisos XII e XIII. Neste capítulo que trata das atribuições dos Municípios, é prevista a cooperação das associações representativas no planejamento municipal e a participação popular na iniciativa de projetos de lei, desde que garantida a manifestação de, pelo menos, 5% do eleitorado (ARAÚJO, 2009).

Esta crença da gestão democrática das cidades, assim como os outros instrumentos propostos pela CoMP que não foram inseridos na Constituição, serão ainda fortemente retomados nos debates pela aprovação do Estatuto da Cidade e do Fundo Nacional de Moradia Popular (futuro Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS).

Alguns atores, particularmente, ocuparam um lugar de destaque e relevância nos embates identificados entre as coalizões durante a ANC. Na CoMP, certamente, Ermínia Maricato, além de representar a Coalizão em momentos cruciais, como a defesa da emenda popular nº 63 no plenário, usou espaços da mídia para defender as crenças da coalizão. Destaque

também para Nabil Bonduki e Milton Santos, reconhecidos acadêmicos na área do pensamento sobre o desenvolvimento urbano e habitacional do país.

Na coalizão oposta, a figura do deputado Luiz Roberto Ponte, posteriormente, presidente da CBIC, também é muito significativa para os embates e desfechos acerca do capítulo da política urbana. Primeiramente, o deputado ocupou a posição de 2º Vice-presidente da Subcomissão da Questão Urbana e Transportes. Assim como Maricato, explorou espaços da mídia para disseminar e angariar apoio as crenças da coalizão e, principalmente, articulou, junto a outros constituintes, forças para a proposição e aprovação de emendas. Coelho e Oliveira (1989), em estudo realizado pelo INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos), descreveram o deputado Ponte da seguinte forma:

Em matéria de coerência e reacionarismo este parlamentar é um dos melhores exemplos. (...) Empresário de prestígio e liderança nacionais, soube, como poucos, usar o mandato em defesa das causas que defende. Absolutamente contra todas as bandeiras do movimento sindical, soube comportar-se como representante da classe empresarial com brilho e determinação. Sem dúvida, uma revelação nos trabalhos da Constituinte e um nome a mais com o qual a direita pode contar” (*apud* BASSUL, 2010, p. 82).

Como será demonstrado na subseção seguinte, essa relação de atrito entre Ponte e a Coalizão da Moradia Popular se mantém, principalmente, com bloqueios a aprovação do Estatuto da Cidade.

Analisar a ANC através das suas audiências públicas e documentos oficiais (emendas, Anteprojetos, Substitutivos) permitiu identificar informações relevantes que influenciarão o desenvolvimento das políticas urbanas e habitacionais do país. Como será demonstrado, a análise das próximas fases e seus processos decisórios será marcada por debates em torno de temas introduzidos durante a ANC, como a regulação da terra e o controle da especulação imobiliária, o direito à moradia, a utilização de recursos públicos a fundo perdido (do Orçamento Geral da União - OGU) em moradia para população de baixa renda, a participação popular no processo de formulação e implementação das políticas públicas, entre outros.

Destaca-se, de forma especial, conforme quadro disponível no Apêndice B, que os atores identificados com participação relevante na ANC permanecerão atuantes no decorrer das outras fases da pesquisa. O MNRU, posteriormente, como Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), permanecerá fortemente presente nas audiências públicas analisadas. O mesmo se dá com relação à CBIC que será presença confirmada nos principais debates referentes aos processos decisórios relativos ao tema da pesquisa. Não só se confirmam esses atores como relevantes para a política pública em questão como se confirma a atuação de forma coordenada

enquanto coalizões. A CoMP apresenta clara cooperação e sintonia entre seus integrantes através das crenças defendidas repetidamente, com destaque especial para C1.3, C2.2, C3.3, C5.1, C6.1 e C7.3. A produção de forma conjunta da Emenda Popular nº 63 também é claro exemplo da articular da coalizão.

A CoDCC também apresenta essa mesma sintonia ao ser emblemática na defesa de suas principais crenças, C1.2, C2.1, C5.2, C6.3, C7.2, C10.2 e, diferentemente da CoMP, demonstrou entrosamento na articulação entre constituintes na proposição e aprovação de emendas. A fase final da elaboração do texto da Constituição Federal é nitidamente marcada por essa atuação do Centrão em prol das crenças da CoDCC.

Por fim, é importante pontuar que a análise da ANC com o objetivo de identificar os atores presentes e as crenças que defendiam, evidencia a entrada dos movimentos populares no subsistema da habitação social delimitado por essa pesquisa. Esses, quando associados a outras entidades e organizações que compartilhavam das mesmas crenças, conformam uma coalizão com forte capacidade de cooperação e influência na construção da política pública em questão.

## 5.2. O Estatuto da Cidade

O direito à moradia é o direito a um pedaço da cidade.  
(MARICATO, na audiência pública da  
Comissão de Assuntos Sociais em 22 de mai. 2001)

Como abordado na subseção anterior, a Constituição Federal incluiu, pela primeira vez, um capítulo específico sobre a política urbana. Em seus dois únicos artigos, previu a função social da propriedade e a possibilidade de aplicação de instrumentos urbanísticos e jurídicos de combate à especulação imobiliária. Instrumentos essenciais para se pensar não apenas o desenvolvimento urbano, mas também os possíveis desenhos de políticas sociais de habitação para o país.

Como também demonstrado, a aplicação destes instrumentos é condicionada aos planos diretores municipais. Entretanto, como nos mostra Bonduki (2014), alguns municípios mais progressistas até começaram a elaborar seus planos diretores na década de 1990 e a prever a aplicação destes instrumentos, porém, a efetiva aplicação passou a esbarrar na interpretação de que era necessária regulamentação federal. Esta regulamentação federal é o Estatuto da Cidade, foco desta seção. Foram 11 anos de tramitação com inúmeros debates e negociações até a sua aprovação. Atores já conhecidos permaneceram fortemente atuantes e alinhados às suas coalizões.

### 5.2.1. A tramitação

Proposto pelo senador Pompeu de Souza (PSDB)<sup>31</sup>, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 181 de 1989, conhecido como Estatuto da cidade, iniciou a sua tramitação no Senado Federal e, após um ano, recebeu parecer favorável do relator Dirceu Carneiro (PSDB). Seguiu, então, para a Câmara dos Deputados como Projeto de Lei 5.788/1990 e recebeu 17 apensos de proposições sobre o tema que estavam em tramitação na Casa. Destes apensos, destacam-se o do deputado Raul Ferraz (PMDB) que se referia ao substitutivo do PL 775/1983 já mencionado anteriormente<sup>32</sup>; dos deputados Lurdinha Savignon (PT) e Eduardo Jorge (PT)<sup>33</sup> produzidos em parceria com o FNUR<sup>34</sup> e o apenso do deputado Nilmário Miranda (PT)<sup>35</sup>. Este último era

---

<sup>31</sup> O projeto de lei foi elaborado pelo senador Pompeu de Souza em parceria com o seu assessor José Roberto Bassul.

<sup>32</sup> Projeto de Lei nº 2.191/1989

<sup>33</sup> Projetos de Lei nº 4.004/1989 e nº 6.119/1990.

<sup>34</sup> Após o processo da Constituinte o MNRU passa a se denominar Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNUR.

<sup>35</sup> Projeto de Lei nº 1.734/1996.

baseado no resultado de um grupo de trabalho com representantes indicados pelo próprio Nilmário e pelo deputado Ponte sobre o Estatuto da Cidade (BASSUL, 2010), como será apresentado a seguir.

O PL iniciou então a sua tramitação e em 1991 foi enviado para a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR). Porém, prestes a ser votação, houve uma alteração no Regimento Interno da Câmara que alterou a ordem de distribuição dos projetos e a CCJR passou a ser a última a se manifestar. De acordo com o novo Regimento, o projeto deveria, primeiramente, passar pelas chamadas comissões de mérito. E desta forma se fez. O PL foi encaminhado para a Comissão de Viação e Transporte, Desenvolvimento Urbano e Interior (que mais tarde passou a ser apenas Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior – CDUI).

Na CDUI o Projeto recebeu como relator o deputado Nilmário Miranda (PT) que durante a sua condução dos trabalhos solicitou audiências públicas sobre o projeto com diferentes atores do subsistema. Acontece que outras duas Comissões também solicitaram audiência sobre o projeto: a Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC) e a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM). Essa solicitação alterou novamente a distribuição do projeto que de acordo com o Regimento a comissão de maior nexo com a matéria (no caso, a CDUI) deveria se manifestar ao final (BASSUL, 2010).

Em 1993 o projeto é enviado a CEIC e recebe como relator o deputado Luis Roberto Ponte (PMDB), nome já conhecido pela atuação no subsistema desde a ANC. E, como era de se esperar, novamente Ponte age de forma bastante significativa e passa a postergar a entrega de seu relatório, gerando um “gargalo” no processo de tramitação do Estatuto. Além dessa atuação do deputado de impedimento ao avanço do projeto, outras manifestações contrárias ocorriam fora do Congresso. Dentre os documentos analisados, há no dossiê sobre o PL nº 5788/90, disponibilizado pela própria Câmara dos Deputados<sup>36</sup>, manifestação da Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP).

A TFP se posicionou de forma bastante dura acerca do Estatuto da Cidade e seus instrumentos. Defendeu que a reforma urbana pretendida pelo projeto de lei era extremamente danosa para o país sendo necessária prévia consulta pública sobre a sua aprovação. A manifestação apresentada, segundo a entidade, “(...) não constitui carta ou ofício de feitiço comum, mas o texto dela servirá ao mesmo tempo de cabeçalho para um abaixo-assinado que passará a circular o mais breve possível (...)” (TFP, 1992, não paginado). A entidade, além de

---

<sup>36</sup> É possível acessar o dossiê dos projetos de lei através do portal da Câmara dos Deputados - [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br))

enviar documentos com críticas ao Congresso sobre o PL, como prometido, passava abaixo-assinados nas praças de São Paulo e Rio de Janeiro com o objetivo de retirar o tema da pauta (GRAZIA, 2003).

De uma forma geral, a TFP se posicionou integralmente contra o projeto de lei e seus instrumentos urbanos. Abaixo algumas de suas críticas relacionadas aos instrumentos:

1. Contra o seu direito de construir (...).
  2. Contra o seu direito de não construir (...)
  3. Contra o seu direito de vender ao comprador de sua preferência: "direito de preempção" (...)
  4. Contra o seu direito de pactuar livremente o preço de venda (...)
  5. Contra a valorização dos imóveis (...)
- \* Estabelecendo um dirigismo estatal exacerbado, o projeto permite ao Poder público interferir no sentido de controlar a natural "expansão urbana" (art. 42, I), constituindo "estoques de terrenos edificáveis" (art. 42, § 1º, " c ") , "antecipando-se aos processos espontâneos de desenvolvimento da cidade" (art. 42, § 1º, "a"), bem como alterando praticamente todas as formas normais de atuação do mercado imobiliário, ao distorcer gravemente os mecanismos de formação dos preços dos imóveis, segundo a Lei da Oferta e da Procura (art. 7º, 111), e reduzindo de maneira drástica as liberdades de comprar, vender e construir.
6. Contra o seu direito de morar onde queira  
Múltiplos mecanismos impedem a construção, a alienação e o aluguel de imóveis (art. 8º, IV, entre o outros), em locais que o Poder Público escolha, baseado em critérios fluidos como "o combate aos determinismos de localização da população de baixa renda" (?) e "processos expulsivos (?) provocados pela especulação imobiliária" (...)
  9. Contra proprietários, inquilinos e quaisquer possuidores de imóveis: IPTU progressivo (...) (TFP, 1992, não paginado).

Os posicionamentos registrados acima ilustram claramente a defesa pela entidade das crenças: C1.1 (Estado mínimo) e C7.1 (Devem ser evitadas limitações ao direito de propriedade). Também se manifestou contrária à participação popular nos processos decisórios (C3.1: Decisões centralizadas na elite governamental):

Pode-se conceber sem dificuldade uma apertada sala burocrática do município, na qual tenham assento, em torno de uma mesa, os funcionários que, em voz alta, discutam se o sr. X ou a srª Y, proprietários de imóveis, estão sujeitos a desapropriação, em que condições etc. etc. Em torno deles, uma pequena multidão de pessoas se aglomera. E tem o direito de intervir livremente nos debates. O vozerio que daí decorra pode contribuir para tumultuar as decisões e criar uma atmosfera em que, sob o disfarce deste ou daquele desconhecido, demagogos astutos consigam arrastar eventualmente o populacho, e através deste os próprios funcionários intimidados, a tomarem decisões extremas, irrefletidas, e de rápida execução (TFP, 1992, não paginado).



Há registros de forte oposição ao Estatuto também vindos da Secovi/SP e da CBIC. No relatório final do 56º Encontro Nacional da Indústria da Construção Civil, em 1992, o empresariado afirma que o projeto mascara atos de autoritarismo estatal quando procura viabilizar interferências na aquisição de imóveis urbanos (BASSUL, 2010). Essas manifestações pró-mercado demonstram o tom do debate e o contexto político externo em que se iniciou a tramitação do projeto de lei.

A Coalizão da Moradia Popular, do lado oposto, também realizou ações no sentido de impulsionar a tramitação do projeto de lei e conseguir a sua “liberação” da Comissão de Desenvolvimento Econômico. No mesmo dossiê onde é possível encontrar a manifestação da TFP, há também cartas de apoio ao Estatuto da Cidade e ao Fundo Nacional de Moradia Popular (tema da próxima seção). Identificamos uma Carta de Apoio da Comunidade do Jardim Santo Afonso de Guarulhos e Moções de apoio da FAMCO (Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí) e da Pastoral da Moradia da Paróquia Nossa Senhora Achiropita, da Igreja Católica. Todas datadas do ano de 1993<sup>37</sup>.

Diante da morosidade do deputado Ponte em apresentar sua relatoria, o deputado Nilmário Miranda (ligado aos movimentos populares) propôs a criação de um grupo de trabalho com indicação de participantes por ambos deputados. A proposta foi aceita e se criou um grupo com representantes de entidades e especialistas na área, técnicos do governo federal e assessores legislativos (ARAÚJO, 2013). A proposta era construir consenso em torno dos maiores entraves que o projeto enfrentava.

Um instrumento que causou muito embate logo no começo das discussões foi o direito de preempção<sup>38</sup>. A Coalizão Desenvolvimentista da Construção Civil se colocava fortemente contra a sua entrada no texto. Em audiência Pública de outubro de 1993, o Sr. Vicente Amadei (CBIC) foi categórico quando o debate chegou ao instrumento da preempção: “Com relação a esse, nós somos totalmente contrários. Vamos gastar até o fim da reunião, se for preciso (risos)” (na audiência pública de 05 de out. 1993 da CDUI). Prossegue mais a diante durante a mesma audiência pública:

Se tenho um imóvel, e ele é declarado de utilidade pública por cinco anos, com direito a declarar por mais cinco, quer dizer que tenho um imóvel completamente desvalorizado, indisponível. Diz-se que não, que pode ser vendido, mas ninguém compra. Portanto, ou desapropria ou não desapropria.

---

<sup>37</sup> Documentos disponíveis no dossiê do Projeto de Lei nº 5788/90.

<sup>38</sup> Estatuto da Cidade, Art. 25: O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

Verifique: se precisa do lote, desapropria, paga e acabou. (...) Agora, ficar com essas formas de segurar a propriedade e indispor... (AMADEI, na audiência pública de 05 de out. 1993 da CDUI).

Como será demonstrado mais adiante, esse é um instrumento que entrará para o texto aprovado do Estatuto da Cidade. Os 11 anos de tramitação exigiram muito debate e negociações entre as coalizões para que se viabilizassem mudanças de opinião tão significativas como esta ao final do processo.

O GT criado com o propósito de destravar a tramitação do projeto concluiu o seu trabalho e o texto foi repassado ao deputado Ponte que, ao final, não o acatou. Depois de receber a proposição de 114 emendas, na sua maioria conservadoras (a CoDCC seguia fazendo o seu trabalho), o cenário para o projeto de lei começou a dar sinais de mudança. Em 1996, Ponte finalmente apresenta seu parecer. Segundo Grazia (2003), essa mudança se dá devido ao fato de os atores pertencentes à CoMP passarem a procurar os deputados da oposição com o propósito de negociar e, se necessário, abrir mão de parte de suas ideias. A Coalizão “retrocedia” naquele momento, mas com a esperança de recuperar o que foi perdido mais adiante em outra Comissão que reunisse menos aversão ao projeto. Segundo a autora, foi uma jogada arriscada, mas de sucesso.

No íterim da apresentação do relatório de Ponte e a votação do PL, o deputado perdeu o seu mandato devido a novo arranjo na bancada estadual do seu partido. A relatoria do projeto passa então para o deputado Pauderney Avelino (DEM) que logo em seguida apresenta o seu relatório. Os dias do projeto na CEIC estavam contatos. Pauderney segue, em grande medida, o parecer do deputado Ponte e recebe aprovação de forma unânime. Destaca-se que o direito de preempção, tema controverso na Comissão, não consta no texto do Substitutivo. Por outro lado, instrumentos demandados pela Coalizão da Moradia Popular acerca do controle de imóveis ociosos são mantidos e regulamentados, como a edificação compulsória, o Imposto Predial e Territorial Urbano de forma progressiva e a desapropriação com títulos públicos (ARAUJO, 2013). A gestão participativa também está presente no Substitutivo associada ao processo de elaboração dos planos diretores.

No voto do relator, é interessante destacar a forma como é “justificada” a presença dos instrumentos urbanos no Substitutivo. Primeiramente, afirma-se que os “instrumentos podem ser benéficos para as atividades imobiliárias, ao inovar nas formas possíveis de parceria entre o Poder Público e as empresas privadas” (AVELINO, parecer ao Substitutivo do Estatuto da Cidade na CEIC). Ermínia Maricato, durante a ANC, já tinha apresentado argumento semelhante ao dizer que nem ao mercado imobiliário e da construção civil terras ociosas são

interessantes<sup>39</sup>. No entanto, o que conferiu, de fato, essa mudança de posicionamento identificada a partir da relatoria de uma Comissão com forte resistência ao projeto, foram as experiências estaduais e municipais exitosas - aos olhos do empresariado - de aplicação destes dispositivos.

Novas experiências foram possíveis após a extinção do BNH e a total desarticulação nas políticas habitacionais nos anos seguintes. O processo de redemocratização, com o aumento da mobilização popular, impulsionou ações que colocaram em prática novos pressupostos baseados em processos participativos. O município de São Paulo foi uma destas experiências com resultados expressivos. O governo de Luiza Erundina (1989-1992) contribuiu como um verdadeiro laboratório de iniciativas de enfrentamento ao problema habitacional, com destaque aos trabalhos realizados com os mutirões de movimentos populares. Bonduki (2014) apresenta números que caracterizaram as intervenções desenvolvidas pelo Município:

em quatro anos foram desenvolvidos cerca de 250 empreendimentos, envolvendo quase 70 mil famílias. O município desapropriou ou disponibilizou para habitação de interesse social cerca de 4 milhões de m<sup>2</sup> em terrenos e glebas, em todas as regiões da cidade, além de realizar projetos de urbanização em 71 favelas. Não se tratou, portanto, de uma experiência piloto, mas de um programa de grande envergadura, que objetivava gerar um efeito-demonstração de que outra política habitacional seria possível (...) (p.90).

É possível encontrar algumas outras experiências<sup>40</sup>, em nível municipal, que implementaram políticas públicas de habitação focadas no acesso à terra urbanizada. Foram desapropriações, reurbanizações, regularizações, mutirões, que ilustraram a efetiva aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, ainda pendente de aprovação. Destaque também para o Estado de São Paulo que, durante o governo de Orestes Quéricia (1987-1990), criou fonte de recursos oriunda do acréscimo de 1% da alíquota do ICMS (Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços) destinado exclusivamente para habitação. Importante pontuar que essa medida foi apoiada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (BONDUKI, 2014).

Passados 7 anos desde a sua proposição, o PL 5.788/89 voltou a tramitar. Deixou a CEIC e foi encaminhado para a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM) com a relatoria da Deputada Regina Lino (PMDB). O projeto permaneceu nesta Comissão por um ano e, com relação ao texto anterior, teve duas principais alterações: a

---

<sup>39</sup> Fala proferida em audiência pública de 27/01/1988. DANC, p. 403.

<sup>40</sup> Programa Favela-Bairro no Rio de Janeiro; Programa Viver Melhor em Salvador - BA; "Urbanização integrada" em Santo André - SP.

reinclusão do Direito de Preempção, justificado pelo potencial de aquisição de áreas de interesse ambiental, e o estudo prévio de impacto de vizinhança - EPIV (ARAUJO, 2013).

Em 1999, o projeto chega à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI). Tratava-se de um momento particularmente importante dentro do processo de tramitação, pois esta era a Comissão que teria condições de avaliar o mérito do projeto. Segundo Grazia (2003), o FNUR tinha conhecimento desse fato e reuniu esforços para tentar influenciar a definição da relatoria do projeto. Passou a dialogar com os partidos de esquerda que historicamente não concorriam para a direção da Comissão. E, exatamente neste ano, os partidos de direita não disputaram a presidência da Comissão e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) assumiu a posição. O deputado Inácio Arruda foi quem ocupou a presidência da Comissão e chamou para si a relatoria do Projeto.

O projeto tramitou por mais um ano nesta Comissão. Realizaram-se várias reuniões, seminários, debates e audiências públicas com entidades do empresariado e movimentos sociais. A CBIC, o SECOVI e o FNUR seguiam como atores presentes e relevantes dentro do Subsistema. Desta grande movimentação também resultou a I Conferência das Cidades, realizada no dia 1º de dezembro de 1999, estrategicamente um dia após a votação do projeto na Comissão (BASSUL, 2010). O ambiente era propício para a Coalizão da Moradia Popular que, como veremos a seguir, passará a ocupar e explorar muito bem este espaço de participação e atenção para as suas crenças.

As alterações incluídas no texto do Projeto nesse momento se concentraram praticamente nas demandas apresentadas pela Coalizão da Moradia Popular. Esta foi atendida nas proposições de inserção das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), da concessão especial de uso para fins de moradia e de um capítulo sobre a gestão democrática da cidade (C3.3 - ampla participação da sociedade). São incluídos no texto, como forma de garantir a gestão democrática das cidades, a atuação de órgãos colegiados (C4.3 - Conselhos são essenciais), debates, audiências e consultas públicas, conferências, acompanhamento orçamentário e a iniciativa popular de projeto de lei e planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Art. 43, incisos I, II e III).

A ampliação da participação popular gerou impactos, inclusive, na visão sobre o planejamento urbano concebido há anos como sinônimo de racionalidade tecnocrata. (GRAZIA, 2003; ARAUJO, 2013). O Plano diretor passou a ter caráter político com elaboração e implementação de forma participativa (C10.3 - O plano diretor é um pacto político que abarca

essencialmente questões urbanísticas). Neste momento, a configuração do Projeto indica que a Coalizão da Moradia Popular está se sobressaindo na condução do processo.

A Coalizão Desenvolvimentista da Construção Civil, por sua vez, nesse momento apresenta poucas proposições de mudança e indica estar satisfeita com o Projeto nesta versão. Os instrumentos da transferência do direito de construir e operações consorciadas<sup>41</sup>, de interesse do empresariado, seguem inseridas no texto.

O Projeto foi aprovado na CDUI e seguiu para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Permaneceu nela por mais um ano e recebeu duas principais alterações: a supressão dos artigos referentes às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas pelo entendimento de serem matéria de competência dos Estados e alterações no Estudo de Impacto de Vizinhança. Neste último caso, a pressão foi realizada tanto pelo empresariado quanto pelas igrejas evangélicas que temiam ser futuramente prejudicadas pelo instrumento (BASSUL, 2010). Em novembro de 2000, o parecer favorável do deputado Inaldo Leitão (PSDB) é apresentado e aprovado.

Com o projeto aprovado na CCJ o trâmite seria retorná-lo para o Senado para a ratificação das alterações realizadas pela Câmara dos Deputados. No entanto, o consenso acerca da aprovação do projeto ainda não era uma realidade. Sob a liderança do deputado Márcio Fortes (PSDB), um grupo de deputados apresenta um recurso para que o projeto fosse submetido ao Plenário da Câmara. Novamente, a CoMP precisou se movimentar e pressionar no sentido contrário. Além da pressão de partidos de oposição ao governo, foi realizado e entregue um abaixo-assinado à Presidência da Câmara. Conseguem derrubar o recurso e o projeto segue para o Senado.

O projeto chega ao Senado em abril de 2001 e recebe como relator o Senador Mauro Miranda (PMDB). Este desempenha atuação favorável ao PL 5788/90 construindo articulações entre os partidos para a sua posterior aprovação. Por unanimidade, sem alterações e com todos os senadores presentes declarando seu voto, o projeto é aprovado no plenário do Senado em junho do mesmo ano (GRAZIA, 2003).

---

<sup>41</sup> Transferência do direito de construir: “Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente” (Art. 35, Estatuto da Cidade). Operações consorciadas: “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (§ 1º, art. 32, Estatuto da Cidade).

Adentra-se a fase final de tramitação e o projeto chega à presidência da República. Em um mês o projeto é sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso com alguns vetos. Destacam-se dois pela importância que tinham para a CoMP. O instrumento de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia é vetado com o argumento de que a lei poderia se tornar um incentivo à população para ocupar terras públicas. A CoMP tinha consciência dessa resistência tanto pelo empresariado como pelo próprio governo. Nesse momento, a Coalizão procurou estratégias de pressão com maior peso. Juristas foram acionados para debater com os advogados da União.

As pressões realizadas nos últimos anos para convencer adversários na Câmara dos Deputados e Senado, dessa vez não funcionaram. Porém, o esforço não foi desperdiçado. Dias após a aprovação do projeto, a presidência da República enviou para o Congresso a Medida Provisória nº 2.220/2001 que tratou do regramento da Concessão de Uso Especial. Nesta mesma Medida Provisória constava a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano que mais tarde se tornaria o Conselho das Cidades (BASSUL, 2010).

O segundo veto destacado diz respeito à penalidade aos prefeitos que não viabilizassem a participação popular na construção dos Planos Diretores. Uma pequena, porém, considerável perda para a Coalizão da Moradia Popular que tanto lutou pela crença da participação popular junto ao projeto.

#### 5.2.2. Texto aprovado: quais crenças permaneceram?

O Estatuto da Cidade é finalmente aprovado e se torna a lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Dos vários anos de embate e proposições de alterações, a lei chega à sua versão final com crenças fortemente relacionadas à CoMP. A função social da propriedade, conquistada na Constituição Federal, é o tema central da lei e os instrumentos propostos constituem os caminhos para alcançá-la. Os instrumentos já apresentados e defendidos desde a Emenda nº 63 através da Coalizão, finalmente encontram o seu lugar no texto da lei. Destaque para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios (*caput* do art. 5º), o direito de preempção, extremamente polêmico, com entradas e saídas do texto (*caput* do art. 25), o IPTU progressivo (*caput* do art. 7º) e a desapropriação com pagamento em títulos públicos (*caput* do art. 8º). Garantias da Crença 7.3 - O direito de propriedade está condicionado à função social da propriedade.

A crença sobre a principal visão sobre a questão da habitação social também aparece no texto. Prevalece a C2.2 que defende que a moradia é um direito social e que o problema é a

falta de acesso à cidade legal. A defesa do acesso à cidade é evidenciada logo no artigo 2º, inciso I, que diz que é objetivo da política urbana garantir o “direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (...)”.

Outro ponto forte da lei 10.257 é a participação popular que, além de garantida em diferentes momentos da lei, ganhou um capítulo específico denominado “Da gestão democrática da cidade” (Capítulo IV). Está definido na lei que é diretriz da política urbana 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” (Art. 2º, inciso II). Prevê ainda, audiências públicas sobre empreendimento com possíveis impactos negativos (art. 2º, inciso XIII), gestão orçamentária participativa (art. 4º, inciso III, alínea f), referendo popular e plebiscito (art. 4º, inciso III, alínea s). No artigo 43, incisos do I ao IV, para a devida garantia da gestão democrática da cidade, há a previsão da atuação de órgãos colegiados de política urbana, de consultas públicas, de conferências e a possibilidade de iniciativa popular de projeto de lei de desenvolvimento urbano.

O Estatuto garante claramente as crenças C3.3 (ampla participação da sociedade) e C4.3 (a atuação dos conselhos com participação da sociedade é essencial e deve abarcar funções consultivas e deliberativas). Como já pontuado anteriormente, ao abordar as mudanças no texto propostas pela CDUI, a gestão democrática prevista na lei também impactou a visão sobre o plano diretor. Está na lei que os Poderes Legislativos e Executivos, no processo de elaboração e implementação do plano diretor, garantirão “audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (Art. 40, § 4º, inciso I). Mais uma crença defendida pela CoMP garantida – C10.3 - O plano diretor é um pacto político.

Esta pesquisa, assim como outros estudos sobre o tema (MARICATO, 2011; ROLNIK, 2015, ARAUJO, 2013), demonstra a forte relação entre o Estatuto da cidade e as demandas dos atores defensores da Reforma Urbana. É evidente que a Coalizão da Moradia Popular obteve sucesso com a aprovação da lei 10.257/01 ao emplacar crenças que lhe são essenciais. No entanto, o que não pode ser ignorado é que o Estatuto resultou de 11 anos de embates para a sua efetivação nesses moldes. A Coalizão Desenvolvimentista da Construção Civil, considerada, por essa pesquisa, como coalizão dominante no subsistema durante esse período, mostrou a sua força na tramitação da lei. Além da morosidade imposta ao processo pelos seus

diferentes atores, crenças como a inserção da iniciativa privada na solução do problema habitacional (C6.3), bem como os instrumentos de concessão onerosa do direito de construir (art. 28) e as operações urbanas consorciadas (art. 32), seguem no conteúdo da lei.

A CoMP conseguiu avançar, o que não significa, necessariamente, que a CoDCC retrocedeu. A análise dos recursos das coalizões no decorrer do tempo, bem como das negociações realizadas, dos aprendizados políticos e dos eventos externos ao Subsistema, permite-nos, com o auxílio do ACF, expandir a compreensão dos fatores que influenciaram a aprovação do Estatuto da Cidade. Essas informações serão melhor aprofundadas mais adiante.

### 5.2.3. Análise da aprovação do Estatuto da Cidade

O modelo do ACF prevê quatro caminhos que podem conduzir à mudança na política pública. São eles: eventos internos, eventos externos, aprendizado orientado à política e acordos negociados. Ao analisar as audiências públicas com a participação dos atores do Subsistema, foi possível identificar indícios de que, pelo menos, três caminhos confluíram no decorrer de mais de uma década e influenciam a aprovação do Estatuto da Cidade.

Primeiramente, em várias falas, de ambos os lados do embate, há a afirmação de que o Estatuto da Cidade é resultado de um intenso processo de negociação entre as Coalizões. O Sr. Nelson Saule Junior (CoMP), em fala na audiência pública de 09/06/1999, destaca que:

Temos participado de vários processos de negociação que ocorreram durante esses anos, e consideramos que o projeto que está sendo objeto de discussão na Comissão é resultado desse processo de negociação que ocorreu entre essas entidades da sociedade civil, membros do Congresso Nacional, (...) representantes do setor empresarial, em particular a CBIC e a SECOVI, e os próprios membros de várias instituições governamentais, tanto de âmbito nacional, estadual e de Municípios que se envolveram, em vários momentos, nesse processo de negociação (SAULE JR, em nome da CoMP, na audiência pública de 09 de jun. 1999 da Comissão de Desenvolvimento Urbano)

Na mesma audiência pública, o Sr. Vicente Amadei (CBIC), reforça a fala do Sr. Nelson e destaca o intenso processo de negociação que já vem desde 1992 e que deve ser respeitado. A intenção dessas falas que surgem nesse momento (estamos nos referindo ao ano de 1999, ou seja, já são 10 anos de tramitação e negociações) é capturada pelo Deputado Adolfo Marinho (PSDB) que se pronuncia da seguinte forma: “Presto homenagem a todas as instituições voltadas para o interesse coletivo das cidades, dizendo que fico um pouco preocupado, porque vi que há nessas entidades uma cessação de lassidão: ‘Vamos deixar como está, porque, do contrário, pode complicar, pode não sair’ (audiência pública de 09 de jun. 1999 da Comissão



de Desenvolvimento Urbano). Associamos essas falas proferidas na audiência pública como um indicativo do caminho de acordo negociado para a aprovação do Estatuto (SABATIER; WEIBLE, 2007). As partes envolvidas indicam que a manutenção do “status quo” não é mais aceitável e o caminho é buscar a aprovação, mesmo que se necessário ceder.

Nessa mesma audiência (09/06/1999) há uma indicação muito interessante acerca do “ceder” por parte do empresariado que também consideramos relevante para compreender a aprovação do Estatuto da Cidade. Novamente, o Sr. Vicente Amadei (CBIC), manifesta-se de forma favorável a estrutura e conteúdo do projeto de lei naquele momento, porém apresenta apenas três sugestões. Uma com relação ao prazo de protocolo de projeto junto à prefeitura para imóveis notificados por subutilização e outras duas referentes à participação popular. Sugere que o orçamento seja “participativo” e que operações urbanas consorciadas ocorram obrigatoriamente de forma compartilhada com a sociedade civil. Amadei justifica suas sugestões afirmando que “Não se admite mais, especialmente em assuntos que digam respeito à sociedade como um todo, excluir-se a participação dos cidadãos” (em nome da CBIC, na audiência pública de 09 de jun. 1999 da Comissão de Desenvolvimento Urbano). Interpretamos essa expressão da CoDCC em defesa de uma crença fortemente defendida pela CoMP como um indício de aprendizagem orientada à política.

Associam-se a este processo as experiências municipais de aplicação de instrumentos de regulação da terra consideradas positivas pelo empresariado. A Sra. Diana Meirelles, representando o IPEA, em audiência pública realizada em 31/05/2001 da Comissão de Desenvolvimento Urbano, apresenta inúmeros dados sobre o desenvolvimento urbano do país e ao falar especificamente sobre a questão da habitação social destaca: “Os municípios que conseguiram implementar políticas de acesso à terra são os que estão em melhor situação hoje em termos de habitação, principalmente no que tange à informalidade”. As experiências municipais, em especial aquelas realizadas pelo governo Erundina, receberam, após algum tempo do fim do mandato, um reconhecimento nacional e até internacional. “(...) ter participado do Governo Erundina parecia ser uma condecoração que trazíamos no peito e nos fazia reconhecidos em qualquer lugar do Brasil. Fomos ousados em nossas experiências e elas eram bastante conhecidas nos meios profissionais, acadêmicos e políticos do país todo” (MARICATO, 2011, p.19).

As experiências municipais são interpretadas como um evento externo que impactou o Subsistema Nacional de Política de Habitação Social. Apesar de serem fatos relacionados diretamente à moradia popular e à regulação da terra, ocorreram no âmbito municipal com a

participação de diferentes atores em conjunturas políticas diferentes. Por isso, classificamos como eventos externos ao subsistema que, no caso dessa pesquisa possui escopo nacional. Importante destacar que muitas dessas experiências realizadas municipalmente foram baseadas na participação popular, com destaque para os mutirões autogestionários e o próprio orçamento participativo.

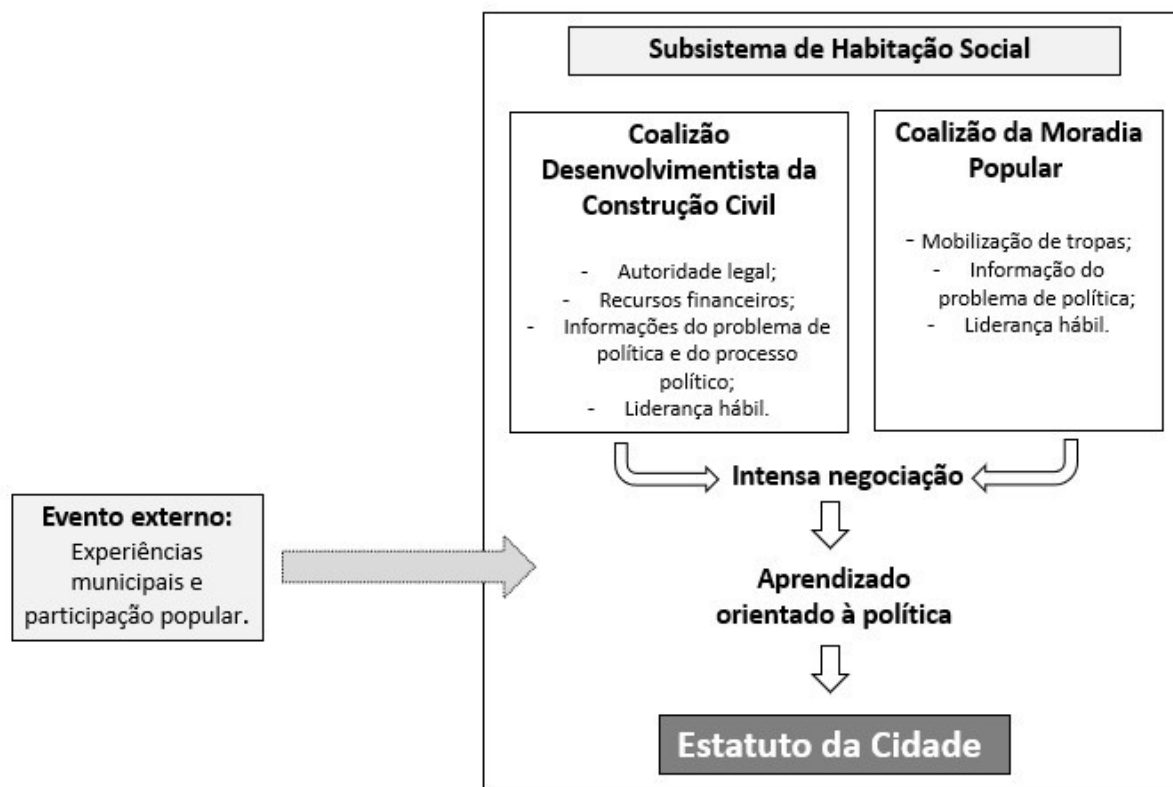
O modelo postula que alguns caminhos, como o caso das perturbações externas, são necessários, mas não suficientes para efetivarem a mudança. Eles demandam outros fatores que quando associados potencializam a possibilidade de alteração da política. No caso em análise, as experiências externas potencializaram as crenças da Coalizão da Moradia Popular e colocaram em dúvida as crenças da coalizão adversária. Esse processo se fortalece com o momento “exaustivo” de negociação dentro do Subsistema e a aprendizagem orientada à política de crenças como a participação popular.

A análise desses anos através da lente teórica do ACF permite compreender importantes fatores que influenciaram a aprovação da norma legal nos moldes que a conhecemos. A análise interna do subsistema indica o forte acirramento entre as Coalizões que, quando deparadas com a situação de “beco sem saída”, acordaram um caminho para a aprovação. Esse caminho é impulsionado pela influência dos eventos externos de experiências exitosas de instrumentos de regulação da terra e participação popular.

Interessante pontuar como a análise de longo prazo - mais de uma década - permite visualizar o processo pelo qual uma dada regulamentação da política pública se constrói e a forma como os atores em suas coalizões participam desse processo. De uma lei concebida inicialmente como uma ameaça comunista (TFP, 1992), o Estatuto da Cidade é aprovado como um possível “benefício para as atividades imobiliárias” do país (MICHELETI, no parecer do relator da CDUI em 1997).

A figura abaixo sintetiza a dinâmica do subsistema com o output de aprovação do Estatuto da Cidade.

Figura 3 - O Subsistema e a aprovação do Estatuto da Cidade



Fonte: elaborado pelo autor (2022)

### 5.3. O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

Sempre perguntavam: será que esse povo que sofre no dia-a-dia tem condições de construir uma casa, de construir a cidadania ou de fazer uma lei? Em todos esses anos estamos trabalhando nesse sentido e provando que isso é possível (Evaniza Rodrigues na Comissão Geral sobre a moradia popular de 20 de mai. 1998 no Plenário da Câmara).

Esta subseção é destinada à análise da tramitação do Projeto de Lei de iniciativa popular nº 2.710 de 1992 que tinha como objetivo inicial criar o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP e o Conselho Nacional de Moradia Popular - CNMP.

O projeto de lei nasceu totalmente da articulação dos movimentos de luta pela moradia, com especial participação daqueles atuantes em São Paulo. De acordo com Bonduki (2014), a possibilidade aberta pela CF de participação popular<sup>42</sup>, associada a emergência dos movimentos

<sup>42</sup> Artigo 61, § 2º - "A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles".

populares e as experiências de mutirão com autogestão na cidade de São Paulo, reuniram as condições necessárias para a produção do primeiro projeto de lei de iniciativa popular no país.

A elaboração do projeto se deu através de reuniões entre os movimentos populares. Paz (1996) relata a ocorrência de dois principais encontros que reuniram importantes atores do subsistema para a definição dos moldes do FNMP<sup>43</sup>. Estavam presentes a CONAM, a Federação de Moradores do Rio Janeiro - FAMERJ, a Associação Nacional do Solo Urbano - ANSUR, a Coordenação Nacional dos Movimentos de Moradia, a Pró-Central de Movimentos Populares, a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP), a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional- FASE/SP, o Sindicato dos Arquitetos do Estado do Rio de Janeiro, além de escritórios de assessoria técnica, vereadores e deputados estaduais e federais.

Paralelamente à construção do projeto de lei, os movimentos populares se articularam para a aquisição das assinaturas necessárias. Em alguns meses, conseguiram reunir mais de 800 mil assinaturas oriundas de dezoito estados brasileiros. Entretanto, São Paulo, Piauí, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina foram os que garantiram o quórum mínimo exigido por lei de 5 estados. Dentre as assinaturas é possível encontrar nomes como o de Paulo Arns (Dom Paulo Evaristo Arns), Luiza Erundina e Luiz Inácio Lula da Silva<sup>44</sup>.

Em 19 de novembro de 1991, cerca de cinco mil pessoas, na IV Caravana dos Movimentos à Brasília, entregaram, com o auxílio de carrinhos de pedreiro, as listas com as assinaturas referentes ao projeto. Os movimentos foram recebidos pelo próprio Presidente da Câmara dos Deputados à época, o deputado Ibsen Pinheiro. Destaca-se que esse ato ganhou notoriedade na mídia que destacou a mobilização social em um país que historicamente excluía a participação do povo das decisões governamentais, bem como a relevância do problema habitacional no país.

Quatro entidades assinaram o documento de apresentação do projeto de lei à Câmara dos Deputados. São elas: União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), Pró-central dos Movimentos Populares e Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN).

O projeto apresentado, como já mencionado, previa a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) destinado a financiar e implementar programas habitacionais de interesse social para população de baixa renda segundo diretrizes definidas pelo Conselho

---

<sup>43</sup> Encontros realizados no ano de 1991 na Câmara Municipal de São Paulo.

<sup>44</sup> Documento disponível no dossiê do projeto de lei. Disponível em: [prop\\_mostrarintegra \(camara.leg.br\)](http://prop_mostrarintegra.camara.leg.br). Acesso em agosto de 2022.

Nacional de Moradia Popular (CNMP). Logo de início o projeto esclarece que “considera-se de baixa renda a população moradora em precárias condições de habitabilidade, favelas, palafitas, habitações coletivas de aluguel, cortiços, áreas de risco ou população que tenha renda igual ou inferior a 10 (dez) salários mínimos”.

Em seguida, o projeto de lei apresenta a compreensão sobre programas habitacionais. Enumera diferentes formas de intervenção que podem ser financiadas pelo fundo, como: construção de moradias, produção de lotes urbanizados, urbanização de favelas, ação em cortiços, aquisição de material de construção, regularização fundiária, locação de interesse social etc. É importante pontuar esse aspecto do projeto onde os movimentos populares destacam que política habitacional não se resume a construção de novas moradias em referência à experiência fortemente vivida durante o período do BNH. Defendem que diferentes contextos demandam diferentes soluções, sempre resguardando o direito à cidade por todos.

Em seguida, o projeto apresenta a origem dos recursos que constituiriam o FNMP. O primeiro recurso apresentado é a dotação orçamentária, reafirmando crenças já defendidas desde a ANC de que compete ao Estado com recursos oriundos de fontes públicas a garantia do direito à moradia (C1.3 e C5.1). Prossegue listando outras oito fontes de recursos como doações de pessoas físicas, jurídicas, estrangeiras ou nacionais, convênios e financiamentos de organismos internacionais de cooperação, receitas brutas de concursos prognósticos federais (loterias), 60% de aplicação dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, entre outros. Os recursos, na sua maioria, não possuem a necessidade atuarial de retorno como os fundos de investimentos privados. Essa questão, como veremos a seguir, sofrerá forte alteração.

No mesmo capítulo que apresenta os recursos sobre o fundo, há, no parágrafo 3º, o direcionamento de todos os recursos para “projetos que tenham como agentes promotores as organizações comunitárias, associações de moradores, cooperativas habitacionais de sindicatos ou populares, cadastradas no Conselho Nacional de Moradia Popular”. A proposta excluía claramente a participação da iniciativa privada na solução do problema habitacional (C6.1). Dessa forma, justificam que “rompe-se com antigos conceitos e consagra-se o princípio da autogestão de recursos públicos como hipótese viável e uma real alternativa para a sociedade” (Justificativa do Projeto de Lei nº 2.710/1992).

A aplicação dos recursos também deveria observar as faixas de renda da população. Mais uma vez, fazendo referência às distorções do passado que beneficiaram a classe mais alta, estabelecia o projeto que 70% dos recursos deveriam ser atribuídos aos pertencentes à faixa de 0 (zero) até 5 salários-mínimos e, 30% à faixa de 5 até 10 salários mínimos vigentes no país.

A composição e competências do Conselho Nacional de Moradia Popular são apresentadas a partir do artigo 6º do projeto. Definia-se que o Conselho seria constituído por: 10 representantes de entidades do movimento popular de moradia, 4 representantes das centrais sindicais, 1 representante do Ministério da Ação Social, 1 representante da Caixa Econômica Federal, 1 representado do Ministério Público Federal, 1 representante do Congresso Nacional e 1 representante do Banco Central. Como se pode ver, o Conselho seria predominantemente ocupado pelo próprio movimento popular. As mudanças propostas nesse aspecto do projeto serão grandes, como também veremos a seguir.

Nas atribuições do Conselho estavam previstos amplos poderes como o estabelecimento das diretrizes e dos programas de alocação dos recursos, realização da gestão econômica do fundo e análise e aprovação de projetos habitacionais dos agentes promotores. Na justificativa do projeto, os movimentos populares são enfáticos acerca da visão que possuem sobre o Conselho (presença marcante da crença C4.3):

Não se pretende que este Conselho seja mais um que não opine, não decida, não formule, ou apenas dê seu aval a política governamental. Este Conselho estabelecerá diretrizes, fará a gestão econômica, avaliará o desempenho das organizações populares e governamentais que obtiverem recursos deste Fundo (Projeto de Lei nº 2.710/1992, não paginado).

Por fim, destacamos a previsão de participação dos Estados e Municípios na distribuição dos recursos do FNMP. Estarão hábeis a receber os recursos aqueles que constituírem conselhos e fundos com dotação orçamentária específica. Deverão também atuar de forma articulada aos agentes promotores já definidos: cooperativas, associações de moradia etc.

A primeira análise acerca do projeto de lei de iniciativa popular, como era de se esperar, é que ele contempla amplamente as crenças definidoras da Coalizão da Moradia Popular. Estão colocadas no texto crenças referente a defesa do acesso à cidade (C2.2), da autogestão (C11.1), da ampla participação popular (C3.3) e a atuação através de conselho consultivo e deliberativo (C4.3), da predominância da aplicação de recursos de fontes públicas (C5.1) e da exclusão da iniciativa privada na solução do problema (C6.1).

Em síntese, o projeto de lei inova com relação ao histórico da política habitacional do país ao propor um sistema que priorize a população de mais baixa renda, ao defender a diversidade de programas para a atuação na área, pelo reconhecimento de associações e cooperativas habitacionais como agentes promotores e pela proposição de recursos predominantemente não onerosos.

A seguir é apresentada a tramitação do projeto de lei em três diferentes Comissões que, no decorrer de treze anos, fazem importantes alterações no texto.

### 5.3.1. Na Câmara dos Deputados: as Comissões de mérito

Assim que o projeto de lei é recebido na Câmara dos Deputados, passa-se a verificação dos requisitos regimentais necessários para a sua aceitação e posterior apreciação pela Casa. Esse foi o primeiro obstáculo enfrentado. Em 27/03/1992, a Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados emite documento<sup>45</sup> informando que, diante da não regulamentação da matéria através de projeto de lei ordinária, conforme dispõe o *caput* do artigo 14 da Constituição Federal, procurou-se o Tribunal Superior Eleitoral para a verificação da condição eleitoral dos subscritos do projeto de lei de iniciativa popular.

Entretanto, essa medida não foi viável, pois o TSE possuía na época apenas o registro de um terço do eleitorado nacional. O restante dos registros se encontrava no SERPRO<sup>46</sup> e com os órgãos estaduais da justiça eleitoral. O caminho encontrado diante dessa situação foi a aceitação do projeto e a indicação do Deputado Nilmário Miranda (PT/MG) “para exercer (...) os poderes ou atribuições com relação ao projeto de lei” (Inciso X, artigo 252, Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Essa medida foi apoiada pela CoMP (PAZ, 1996).

O projeto chega à Comissão de Viação e Transporte, Desenvolvimento Urbano e Interior (CVTDUI). No entanto, somente em 25/10/1996 recebeu seu primeiro parecer com substitutivo. Nesse intervalo, o debate em torno da questão habitacional se concentrou na Comissão Especial da Política Nacional de Habitação criada com o propósito discutir os projetos de lei de habitação em tramitação na Casa até aquele momento. O projeto de iniciativa popular, por sua vez, não compunha o material de análise dessa Comissão. Esta se pronunciou sobre um total de 67 proposições, das quais 57 eram pensadas ao PL 311/98 que, de autoria do Poder Executivo, dispunha sobre a criação do Conselho Nacional de Habitação.

Do trabalho realizado pela Comissão Especial resultou um Substitutivo que buscou amparar os vários interesses envolvidos na área – o Substitutivo Hélio Rosas (nome do relator). Aprovado em 1994 pelo plenário da Comissão, o Substitutivo instituía a Criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social com a previsão de criação do Conselho Nacional de Habitação e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. O Fundo era composto por

---

<sup>45</sup> Documento disponível no dossiê do projeto de lei. Disponível em: [prop\\_mostrarintegra\(camara.leg.br\)](http://prop_mostrarintegra(camara.leg.br)). Acesso em agosto de 2022.

<sup>46</sup> Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO.

recursos públicos e privados. Apesar do PL 2.710/92 não estar entre os projetos analisados pela Comissão Especial, parte de suas demandas eram contempladas pelo Substitutivo apresentado.

O Substitutivo da Comissão Especial seguiu para Plenário para aprovação. No entanto, prestes a ser votado, o Poder Executivo se comprometeu a enviar ao Congresso projeto de lei mais abrangente sobre o desenvolvimento urbano no país. Com isso, a votação foi adiada. Acontece que o PL prometido pelo Executivo nunca foi encaminhado e em novembro de 1995 há o pedido de retirada do PL 311/88 pelo proponente (o próprio Executivo), desqualificando totalmente o Substitutivo construído pela Comissão Especial de Habitação. Diante desses fatos, a tramitação do projeto de lei de iniciativa popular que, por acordo informal, estava paralisada na expectativa do amplo projeto prometido pelo Executivo, é retomada (FARIAS, Evilásio, Parecer do relator em 18 de ago. 1999 da Comissão de Finanças e Tributação; MIRANDA, Nilmário, na audiência pública de 10 de jun. 1999 da Comissão de Finanças e Tributação).

É importante compreender que essa inação do Executivo, ao não enviar o projeto de lei prometido, bem como a retirada do PL 311/88 que desconstruiu todo o trabalho realizado pela Comissão Especial por anos, inseria-se numa perspectiva política mais abrangente que também não favorecia a aprovação do PL 2.710/92. Se a Coalizão da Moradia Popular defendia a ideia de que cabia ao Estado subsidiar e garantir a moradia popular, na contramão, a perspectiva do novo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) sinalizava que a política habitacional deveria passar pela regulação do mercado (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISH, 2017; CARMO, 2006).

Diante desse novo contexto gerado pelo Executivo com a exclusão do PL nº 311/88, a CBIC apresentou uma proposta que, segundo o seu presidente (deputado Luís Roberto Ponte) consistia na criação de um “sistema brasileiro de habitação para todo mundo, não só das camadas mais ricas ou das camadas mais pobres” (PONTE, na audiência pública de 13 de ago. 1997 da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior). Mesma argumentação proferida durante a Assembleia Nacional Constituinte.

O Projeto de Lei Complementar nº 277/1998<sup>47</sup> dispunha sobre o Sistema de Aquisição da Habitação Social e defendia que o acesso à casa própria deveria se dar a partir de três parcelas: uma parte viria do Estado e seria definida em função de quanto o beneficiário ganha, do valor da casa que queira adquirir, do prazo e da poupança que possui. Sobre a participação da poupança, justificou Ponte: “que a pessoa poupe também, pois ela tem de participar do

---

<sup>47</sup> O projeto nº 277, posteriormente, foi transformado no Projeto de Lei nº 3.399, de autoria do Deputado Flávio Arns, e no Projeto de Lei nº 3.699, de autoria do Deputado Max Rosenmann, que defendiam os mesmos princípios. Ambos foram arquivados.



esforço de solução do seu problema que é um problema crucial”. (Audiência pública de 13 de ago. 1997 da CDUI). A outra parte seria um financiamento de longo prazo sob as leis do mercado.

A proposta da CBIC para a habitação social passa, necessariamente, pelo endividamento dessa população. No caso do projeto nº 277/98, há a necessidade de uma poupança prévia por parte do cidadão e cumulativamente da adesão a um financiamento do valor restante. A Sra. Maria Henriqueta, representante da SINDUSCON, ao apresentar o funcionamento da proposta durante a audiência pública de 13/08/1997, faz referência à exclusão dos movimentos populares da proposta e justifica que “o entrelaçamento entre o anteprojeto e os movimentos de moradia popular com o SBH [sistema brasileiro de habitação] se dará no momento em que tivermos consciência e discutirmos mais amplamente o conceito de subsídio. Temos uma visão diferente deste conceito”.

A noção de subsídio defendida pela CBIC no projeto fica mais clara com a fala do Sr. Fernando Celso Garcia Freitas (SINDUSCON) ao explicar que “o subsídio cresce conforme cai o valor do imóvel. Quanto menor o valor do imóvel — imóveis que se destinam a famílias de menor renda com maiores dificuldades — maior o aporte de recursos dado pelo Estado. Isto permite equalizar e democratizar o acesso ao crédito dentro da sociedade” (na audiência pública de 19 de ago. 1997 da CDUI). O incentivo à aquisição de imóveis mais baratos em uma realidade que não regula o acesso à terra, significa induzir a população de mais baixa renda a ocupar os lugares mais precários e marginalizados da cidade.

No sentido oposto, a CoMP se articulava e buscava formas de “destravar” a tramitação do projeto de lei popular. Durante esse período (1992 -1995) é possível identificar inúmeras moções de apoio. Estão disponíveis no dossiê, disponibilizado pela Câmara dos Deputados, moções das prefeituras de: Rio Branco (AC), Itatiba (SP), Vinhedo (SP), Carapicuíba (SP), Porto Alegre (RS) e Goiânia (GO). Também há a moção de apoio da Fundação Municipal de Ação Social (FUMAS) de Jundiaí (SP) e da Paróquia Nossa Senhora Aparecida de Guarulhos (SP). Acontece também no ano de 1993 a Campanha da Fraternidade da Igreja Católica com o tema: Moradia, necessidade do povo e iniciativa dos Bispos (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB).

O projeto volta a caminhar e recebe como relator na CDUI o deputado Nedson Micheleti (PT/PR) que apresentou parecer favorável com um Substitutivo em outubro de 1996. Neste

momento o projeto de lei nº 2.710/92 já possuía como apensos o PL nº 4.212/1993<sup>48</sup>, o PL nº 1.065/95<sup>49</sup> e o PL nº 4.831/94<sup>50</sup>.

O primeiro Substitutivo proposto para o projeto já apresentou importantes alterações. Incorporando pontos constantes do trabalho da Comissão Especial de Habitação, logo de início, a proposta passa a contar com a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH) e neste estão inseridos o Fundo e o Conselho Nacional de Habitação. Passam a compor o SNH o Conselho Nacional de Habitação, a CEF, órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, fundações, sindicatos, associações comunitárias da área e instituições financeiras. A Coalizão Desenvolvimentista da Construção Civil adentrou à proposta.

A diversidade de programas defendida pelos movimentos populares também é suprimida e em seu lugar é criada uma seção sobre “princípios para a estruturação, organização e atuação no SNH”. Interpretamos como uma abordagem menos precisa sobre as possibilidades de atuação na área.

O Conselho Nacional de Habitação continuava tendo caráter consultivo e deliberativo. Entretanto, sua composição sofre alteração significativa. Passam a compor o CNH: 7 representantes do poder público (englobando os três níveis da federação), 7 representantes dos agentes financeiros e 7 representantes de organizações comunitárias e centrais sindicais. Comparativamente, a CoMP perde espaço e a CoDCC segue ampliando sua participação.

Por fim, junto com a forte entrada da CoDCC, passam a integrar o Fundo Nacional de Habitação recursos do Sistema Brasileira de Poupança e Empréstimo (SBPE) que, obviamente, trazem consigo a necessidade de retorno para a sua devida manutenção. Os recursos do OGU permanecem no Substitutivo. No mesmo contexto, o artigo que previa a destinação dos recursos somente a programas que tivessem como agentes promotores as organizações, associações e cooperativas habitacionais também é suprimido.

Ainda na CDUI o projeto passou por mais dois momentos de alteração com reformulações do parecer do relator. Somente em 20/08/1997 há a aprovação unânime pela Comissão. Dentre as alterações posteriores se destaca a substituição do Ministério do Bem-estar

---

<sup>48</sup> De autoria do deputado Max Rosenmann, dispõe sobre o financiamento de moradia popular para assalariados de baixa renda, propondo a contribuição mensal por parte dos empregados no valor de 1% da remuneração dos empregados. Em contrapartida reduz para 7% a contribuição do empregador ao FGTS.

<sup>49</sup> De autoria do deputado Affonso Camargo, cria o Fundo Federal de Autoconstrução Popular destinado a implantação e urbanização de loteamentos ou condomínios horizontais voltado para população de baixa renda e para famílias desabrigadas.

<sup>50</sup> De autoria do deputado Avenir Rosa, dispõe sobre a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, destinado a financiar a execução de projetos de construção de habitações populares. O FNMP será vinculado ao Ministério da Fazenda, Ministério do Bem-estar Social, Associação os Mutuários, representantes de entidade sindical de âmbito nacional e empregados e representantes do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Social (extinto) pela Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento (SEPURB/MPO). Interessante pontuar que com essa mudança o Sistema deixa de ser administrado por um órgão de caráter social e passa a ser por outro de caráter econômico.

Na versão final aprovada pela Comissão, as formas de atuação na área (a diversidade de programas considerados de interesse social) retornam para o texto. No entanto, foi incluída vinculação da aplicação dos recursos somente aos programas que estiverem alinhados com os Planos Diretores dos Municípios.

Por fim, altera-se a forma de aplicação dos recursos a partir das faixas de renda da população. A faixa de renda de 0 (zero) a 5 salários-mínimos deixa de receber 70% dos recursos do Fundo e passa a receber, **no mínimo, 50% dos recursos**. E os 15%, não mais que isso, destinados até então para a faixa de renda de 8 a 10 salários-mínimos, passam a ser destinados à população com renda acima de 10 salários-mínimos. De uma proposta que buscava priorizar a população de mais baixa renda, quatro anos depois, tal proposta tem parte de seus recursos comprometidos com o atendimento daqueles que recebem mais de 10 salários-mínimos.

De uma forma geral, o resultado da passagem do projeto de lei pela CDUI é a entrada de crenças da Coalizão Desenvolvimentista da Construção Civil. As entidades privadas são incluídas como agentes promotores da política pública e como integrantes do Conselho Nacional. O Fundo Nacional de Habitação deixa de ser integralmente composto por recursos públicos e a crença 4.2 (os recursos financeiros devem vir de fontes públicas e privadas) passa a prevalecer.

Em setembro de 1997, o projeto é recebido pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e teve, inicialmente, como relator, o deputado Silvio Torres (PSDB/SP). Passam-se meses sem qualquer movimentação do projeto na Comissão até que ele é redistribuído, em março de 1999, para o deputado Evilásio Farias (PSB/SP). Nesse intervalo de tempo registramos dois eventos relevantes de debate sobre o tema com a participação de diferentes atores do subsistema. Em 19/05/1998 ocorreu a transformação de uma Sessão Plenária em Comissão Geral<sup>51</sup> para debater a situação da moradia popular e da Reforma Urbana e em 10/06/1999 uma audiência Pública da CDUI em parceria com a CFT.

Em ambos os eventos a participação da CoMP é marcante, assim como a defesa de crenças consideradas essenciais para o grupo com relação ao projeto de lei: ampla participação popular e criação de fundo que atenda a população de mais baixa renda. Somam-se a isso, falas

---

<sup>51</sup> Nos termos do artigo 91, combinado com os artigos 255 e 259 do Regimento Interno.

proferidas pelos depoentes com enfática busca pela aprovação do projeto nos moldes apresentados pela CDUI. O Sr. Leonardo Pessina (UNMP-SP) destaca que:

desde janeiro de 1993 a maio deste ano [1998], travamos um debate muito rico entre os movimentos populares de centrais sindicais e os empresários da construção civil, com os secretários de Governos Estaduais e também com representantes da Caixa Econômica Federal. Novamente, os movimentos demonstraram sua maturidade e capacidade de proposta (...) Nosso Movimento apóia integralmente o substitutivo aprovado por unanimidade na comissão de Desenvolvimento Urbano e deseja que a Comissão de Finanças e Tributação aprove rapidamente seu parecer e o encaminhe imediatamente à Comissão de Constituição e Justiça e Redação (na Comissão Geral em 19 de mai. 1998)

No mesmo sentido, o Sr. Edmundo Fontes (CONAM) pede a aprovação do projeto para posterior encaminhamento à CCJ. Chega a dizer que os movimentos declinam de defender emendas desde que se agilize a tramitação<sup>52</sup>. Traçando um paralelo com o processo de tramitação do Estatuto da Cidade, a Coalizão da Moradia Popular arduamente precisou negociar, e ceder, para que o projeto avançasse frente aos impedimentos colocados pela Coalizão Desenvolvimentista da Construção Civil dominante no subsistema.

Em agosto de 1999 o deputado Evilásio Farias apresentou o seu relatório. Inicialmente, destacou que não se tratava de assunto novo, mas sim já amplamente debatido com os vários setores de interesse no assunto. Para tanto, deixava apenas algumas sugestões. O Substitutivo apresentado dispunha que, o Conselho Nacional de Habitação, cuja presidência passaria a ser exercida, de forma permanente, pelo titular da SEDU/PR, teria sua composição aumentada de 15 para 19 representantes de forma a abrigar 2 membros do Conselho Curador do FGTS e dois membros do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT. Justificou essas alterações pelo fato do FGTS e o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT (incluído nesse momento) serem as principais fontes de recursos do Fundo.

As fontes de recursos também foram alteradas. Excluíram-se os recursos provenientes das entidades de previdência privada que, por questões atuariais, deveriam ser direcionados a investimentos específicos com rentabilidade adequada, o que não era possível com financiamentos de moradia popular; os recursos relativos aos prêmios da loteria federal já destinados ao Crédito Educacional; e os recursos decorrentes de alienação de objetos ou valores confiscados ou apreendidos pela Receita Federal que já possuíam destinação meritória. Por fim, a autogestão também é retirada das possibilidades de programas previstos.

---

<sup>52</sup> Audiência Pública de 10/06/1999

Em outubro de 1999, o relatório e o Substitutivo apresentados pelo relator são aprovados de forma unânime pela Comissão. O Projeto é encaminhado para a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. O deputado Fernando Coruja (PPS/SC) é escolhido como o relator do projeto na Comissão e em abril de 2001 emite seu parecer. Destaca-se no seu voto a referência feita à possível inconstitucionalidade do projeto ao propor a criação de um novo órgão – o Conselho Nacional de Habitação. De acordo com a Constituição Federal, art. 61, § 1º, inciso II, alínea e, é de iniciativa privativa do Presidente da República leis que disponham sobre a “criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública”. Entretanto, o relator argumenta que o PL 2.710/92 tem sua iniciativa nas camadas populares do país. Logo, essa restrição não se aplica. “Se todo poder emana do povo, como estatuído no parágrafo único do art. 1º da Carta Política, esse poder, quando exercido sob a forma de iniciativa legislativa, não sofrerá restrição (...)” (Relatório do PL 2.710/1992 em 25 de abr. 2000 da Comissão de Constituição e Justiça).

Na audiência pública realizada pela CCJ (26/04/2001), dias antes da aprovação do Relatório e Substitutivo pela Comissão, o Sr. Saule Jr. (UNMP), que possui ampla formação na área jurídica, aprofunda em sua fala a mesma questão da constitucionalidade do projeto. Assim como o relator, argumenta que os cidadãos ao exercerem seus direitos políticos, não podem “(...) ter como limite esse princípio da separação dos Poderes, porque o princípio que na verdade norteia a iniciativa popular é o da democracia direta e o da soberania popular, que justamente confere legitimidade para todos os membros do Judiciário, Legislativo e Executivo. Portanto, é um princípio que prevalece” (SAULE JR, na audiência pública em 26 de abr. 2001 da Comissão de Constituição e Justiça e Redação)

Prossegue, Saule Jr., defendendo o projeto ao afirmar que ele garante o princípio federativo quando dispõe sobre a funcionalidade do Sistema de Habitação de forma articulada entre os entes da federação, exatamente como prevê o artigo 23, inciso IX da Constituição Federal<sup>53</sup>. Por fim, retoma o recém alterado artigo 6º da CF<sup>54</sup> que incluiu a moradia como um direito social, logo, o projeto reafirma o alcance e garantia desse direito (SAULE JR, na audiência pública em 26 de abr. 2001 da Comissão de Constituição e Justiça e Redação)

Na mesma audiência pública, a sra. Evaniza Rodrigues (UNMP) proferiu fala que demonstrou a resistência e consistência da CoMP, ilustrando, mais uma vez, a própria ideia de

---

<sup>53</sup> **Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX - Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

<sup>54</sup> PEC 601/1998.

subsistema presente no modelo do ACF. Sua fala também evidencia a permanência das principais crenças defendidas pela Coalizão, mesmo depois de dez anos de tramitação e negociação em torno do projeto. Afirma que:

Para nós, falar no Fundo Nacional é motivo de uma grande emoção, por um lado, mas também de uma certa revolta, porque, como eu dizia, brincando, no início da nossa conversa hoje aqui, neste ano vamos comemorar dez anos - vai ter até bolo para comemorar - que se deu entrada desse projeto de lei, o primeiro de iniciativa popular, nesta Casa. Infelizmente, em dez anos, não conseguimos aprová-lo nem na Câmara, nem no Senado, e muito menos chegou ao Presidente da República para transformá-lo em lei, o que mostra, portanto, a resistência e a consistência dos movimentos que têm lutado para construir um instrumento forte, legal, um instrumento que dê resposta às principais questões da moradia no Brasil (na audiência pública em 26 de abr. 2001 da Comissão de Constituição e Justiça e Redação)

Prossegue em sua fala reafirmando as crenças relativas à responsabilização do Estado para a garantia da moradia como um direito social. Esse argumento é construído da seguinte forma:

Houve a Conferência de Istambul, a Conferência do Habitat, que declarou, alto e bom som, que moradia não é mercadoria, não é interesse, não é politicagem e sim direito humano, é o direito fundamental da pessoa e, portanto, não pode ser relativizada ou questionada, não pode ser relativizada pela renda da pessoa, se ela está ou não empregada, se ela está ou não no mercado formal, se a família é ou não constituída formalmente. É direito fundamental. Portanto, é uma responsabilidade coletiva do Estado e da sociedade respeitar e garantir a todos os brasileiros o seu direito, conforme assinou o Governo brasileiro na Conferência Habitat (...) (RODRIGUES, em nome da UNMP, na audiência pública em 26 de abr. 2001 da Comissão de Constituição e Justiça e Redação)

Essa argumentação também se refere a críticas como a necessidade de endividamento da população que, com a inclusão de novos fundos oriundo do mercado financeiro, passou a compor o projeto. É interessante pontuar que desde a ANC, a Coalizão da Moradia Popular é categórica em defender unicamente a aplicação de recursos públicos para as políticas habitacionais. Entretanto, como um indicativo das condições atingidas pelas negociações de cerca de uma década com a Coalizão Desenvolvimentista da Construção Civil, passa-se a falar sobre um “*mix*” de recursos, tanto onerosos como não onerosos (C5.2). Há a indicação desse “recuo” da CoMP com relação aos recursos, no entanto, o projeto sai da CCJ com a garantia de outras importantes crenças para o grupo.

### 5.3.2. No Plenário da Câmara dos Deputados

Com a aprovação na CCJ o projeto é encaminhado para a sua apreciação no Plenário da Câmara dos Deputados. Entretanto, como veremos, o consenso acerca da estrutura e conteúdo do projeto ainda não estava construído. O PL 2.710/92 entrou e saiu da pauta do Plenário 10 vezes, teve requerimento de urgência assinado por todos os líderes, porém, por mais três anos não foi votado. Seja por falta de quórum, encerramento da sessão, pedidos de retirada da pauta ou cancelamento da Ordem do dia, a versão aprovada pela CDUI, CTF e CCJ permaneceu inconclusa.

Diante dessa incerteza sobre a aprovação do projeto, foi criado outro grupo de trabalho com o propósito de discutir os entraves existentes. Por iniciativa da então Secretaria Nacional do Desenvolvimento Urbano (SEDU/PR), reuniram-se para debater o assunto a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), o Movimento Nacional pela Moradia, a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), a Central de Movimentos Populares (CMP), o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), o Fórum Nacional de Secretários de Habitação, a Câmara Brasileira de Indústria da Construção Civil (CBIC), a Caixa Econômica Federal e a Associação Brasileira de COHABs. Também participaram do grupo ex-deputados e deputados, como Djalma Paes (PSB/PE), Nilmário Miranda (PT/MG), Ari Vanazzi (PT/RS), Maria do Carmo Lara (PT/MG), Socorro Gomes (PCdoB/PA) e Nedson Micheletti (PT/PR).<sup>55</sup>

Algumas discordâncias que prevaleciam naquele momento são evidenciadas nas falas proferidas durante a Audiências Pública de 09/04/2002, promovida pela CDUI. Na ocasião, o Ministro Ovídio de Ângelis (SEDU) externalizou sua preocupação com relação aos recursos que compunham o Fundo, afirmando que eram recursos já existentes e, conseqüentemente, já comprometidos. Isso inviabilizaria o funcionamento do Fundo Nacional de Moradia Popular no longo prazo. Também argumentou que a criação do Conselho Nacional de Moradia Popular se sobrepunha ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, já existente. Indicou a necessidade de se repensar a estrutura proposta para o Conselho e sugeriu sua inclusão no CNDU.

Compartilhando da mesma preocupação e argumentação estavam a Caixa Econômica Federal e a CBIC. O Sr. Aser Cortines, representante da CEF, afirmou: “é muito importante que o Conselho Nacional de Moradia Popular esteja inserido no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, que precisa ser regulamentado. É preciso também criar, no âmbito

---

<sup>55</sup> Carlos Eduardo de Afonseca e Silva, presidente da Associação Brasileira de COHABs e Órgãos Assemelhados – ABC na audiência pública da CDUI em 12/05/2004.

desse conselho, uma câmara setorial de habitação, articulada com as outras ações de política urbana”. (Audiência pública em 09 de abr. 2002 da Comissão de Desenvolvimento Urbano).

Essas colocações foram fortemente rebatidas pelos representantes da CoMP:

Há contradição entre o Conselho Nacional da Habitação e Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano? Não. O projeto propõe que sejam articulados. Mas transformar uma proposta de conselho em câmara técnica é diferente. A câmara técnica é auxiliar. Não delibera, não define, não propõe a política de habitação. O problema é de conteúdo, e não de forma (FONTES, Edmundo, na audiência pública em 09 de abr. 2002 da Comissão de Desenvolvimento Urbano)

Quando o Sr. Aser se refere ao fato de o Conselho (...) transformar-se em Câmara, foge ao seu conhecimento o detalhe de que esse Conselho é meramente consultivo. Não é um Conselho deliberativo na sua essência. Precisamos de um Conselho que tenha poder para deliberar qual será a política, a partir do consenso de todas as entidades (SOUZA, André de, em nome do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço na audiência pública em 09 de abr. 2002 da Comissão de Desenvolvimento Urbano).

Luiz Gonzaga (CMP) também se manifestou sobre o assunto e destacou a inconformidade com a proposta de alteração da composição do Conselho:

Qual é o problema em a composição de um Conselho ser 50% movimentos populares, 25% Governo e 25% sociedade civil? Para nós da Central o caminho é este: 50% para os movimentos populares e 50% para a sociedade civil e o Governo. O Governo vai criar suas formas, assim como nós dos movimentos populares, para indicar os membros do Conselho. Não dá para falar em tripartite como está proposto. Se mesmo assim quiserem encaminhar o projeto à votação, vamos aceitar, e brigaremos lá na frente. Vamos fazer propostas de emendas. Se vão passar ou não, é outra questão, mas não dá para dizer que a proposta como está pode convencer o conjunto. (na audiência pública em 09 de abr. 2002 da Comissão de Desenvolvimento Urbano).

Para a Coalizão da Moradia Popular, essa proposta reduzia significativamente o papel do Conselho Nacional, conseqüentemente, reduzia sua capacidade de participação e gestão do Fundo.

Sobre os possíveis recursos insuficientes, o Sr. André de Souza (representante do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS), discordou:

Sempre que discutimos a questão dos recursos, fico indignado, pois eles existem. O FGTS tem dinheiro em caixa e as receitas financeiras representaram mais que a aplicação em saneamento e habitação no ano passado. Os haveres do Fundo como especulador financeiro foram maiores do



que o montante aplicado em habitação e saneamento (na audiência pública em 09 de abr. 2002 da Comissão de Desenvolvimento Urbano).

Complementa sua argumentação afirmando que essa visão de insuficiência dos recursos existe porque prevalece a concepção de fundos onerosos historicamente aplicados pelas políticas de habitação no país. Novamente, expõe que o Fundo deve ser composto por um conjunto de recursos, com e sem necessidade de retorno.

Dois anos depois, em 12/05/2004, ocorreu nova audiência pública na CDUI e o clima entre os participantes indicava um contexto diferente. Os discursos estavam mais alinhados, todos convergindo para os benefícios do projeto e sua aprovação. Estavam presentes representante do mercado (CBIC), representantes dos movimentos populares (FNRU, MNLM, UNMP, CMP e CONAM), das COHABs e do governo, agora com o Ministério das Cidades, criado em 2003. Destaque para a participação do próprio Ministro Olívio Dutra<sup>56</sup> (PT/RS). É costume nas audiências públicas o governo enviar representantes de escalões mais baixos.

O Ministro Olívio Dutra, após proferir discurso que destacou os benefícios do projeto para a Política Habitacional do país e sua importância enquanto projeto de iniciativa popular, entregou para a presidência da CDUI uma proposta “do Governo, não apenas do Ministério das Cidades, do companheiro Lula, para fazer desabrochar de uma vez o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social” (Audiência pública em 12 de maio 2004 da Comissão de Desenvolvimento Urbano).

Em menos de um mês, no dia 03/06/2004, o projeto finalmente foi discutido e aprovado no plenário da Câmara dos Deputados. Na ocasião, o PL 2.710/92 recebeu 4 propostas de emendas. A primeira era de autoria do deputado Jackson Barreto (PTB/SE), presidente da CDUI à época. Sua emenda – a Emenda Substitutiva Global, consistia exatamente no projeto construído através do grupo de trabalho constituído para discutir os entraves pós CCJC. A segunda emenda era do deputado Fernando Coruja (PPS/SC), porém foi retirada logo em seguida pelo autor. A terceira emenda era de autoria do deputado Dimas Ramalho e outros (PPS/SP) e consistia na inclusão de cotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres. E, por último, a quarta emenda era de proposição do deputado José Carlos Aleluia (PFL/BA) que incluía em dois artigos a participação do recém-criado Conselho das Cidades (ConCidades).

---

<sup>56</sup> Olívio Dutra possuía a reconhecida experiência de governar Porto Alegre, onde conduziu muitas iniciativas inovadoras de política pública municipal com participação popular.

Para proferir parecer sobre as emendas apresentadas foram designados relatores referentes a cada uma das Comissões que analisaram o projeto anteriormente<sup>57</sup>. Todos os relatores proferiram parecer favorável às emendas e, da mesma forma, todas foram posteriormente acatadas pelo plenário. Destaque para a bancada do PFL que apresentou destaque para votação em separado de artigo do Substitutivo que abordava a função social da propriedade. Essa movimentação do PFL indica como os atores seguem permanentemente procurando formas de garantir suas crenças na consolidação das normativas. Mesmo com a função social da propriedade (C7.3) já consolidada na Constituição Federal e no Estatuto das Cidades, os representantes do PFL buscaram nesse momento introduzir na estrutura da lei sua visão sobre a propriedade privada.

O Substitutivo Global proposto e aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados apresentou importantes alterações com relação ao anterior. Primeiramente, a *policy core* relacionada à participação popular, essência do projeto de lei e crença central da CoMP permaneceu garantida de diferentes formas. Há menção à democratização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios, além de audiências públicas e conferências nos níveis estaduais e municipais. O Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) permaneceu deliberativo e somou forças com Conselho das Cidades (ConCidades) que passou a integrar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

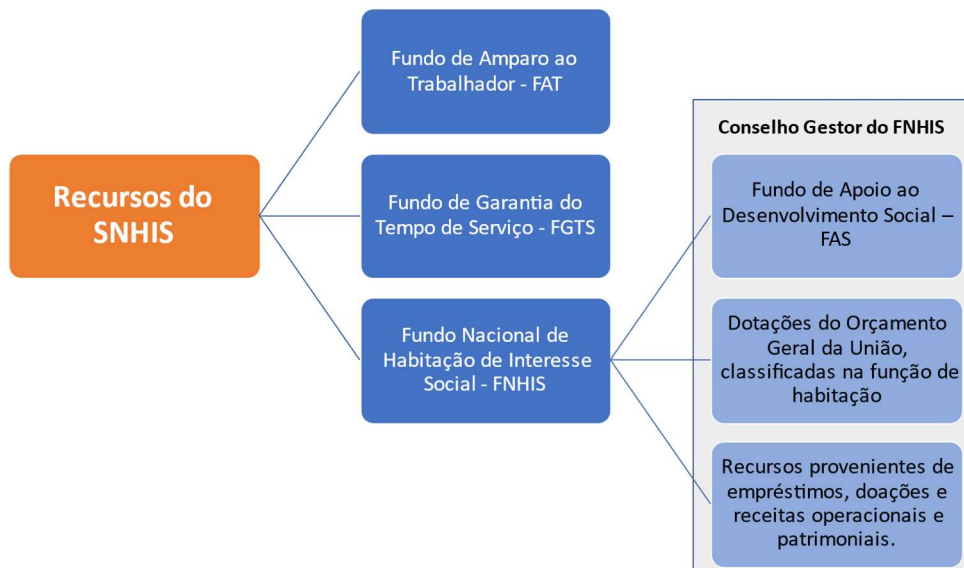
No entanto, a predominância na composição do Conselho Gestor pelos Movimentos populares, como amplamente defendido pela Coalizão desde o princípio, não prevaleceu. O Conselho Gestor do FNHIS passou a ser composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil, sendo a presidência ocupada pelo Ministério das Cidades. Ficou definido que o Poder Executivo disporia, em regulamento, sobre a composição do Conselho Gestor a partir dos integrantes do Conselho das Cidades.

A organização do Fundo – outro ponto crucial do projeto – também é reestruturada nessa versão. Até então, os recursos estavam todos organizados dentro do Fundo Nacional de Habitação. A partir desse Substituto, os recursos são definidos, primeiramente, como integrantes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e, depois, especificamente, como recursos integrantes do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. A figura abaixo elucida a nova organização:

---

<sup>57</sup> Para proferir parecer pela CDUI foi designada a deputada Maria do Carmo Lara (PT/MG); para proferir parecer pela CFT foi designado o deputado Evilásio Farias (PSB/SP); e para proferir parecer pela CCJC foi designado o deputado Fernando Coruja (PPS/SC).

Figura 4 - Recursos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social



**Fonte:** Elaborada pelo autor com base no PL nº 2.710/1992.

Outro ponto que causou vários embates nas versões anteriores do projeto e que não permaneceu na versão do Substitutivo Global foi a forma de aplicação dos recursos a partir das faixas de renda da população. O projeto passa a dispor sobre o “atendimento prioritário às famílias de menor renda” e estabelece que os valores dos benefícios serão inversamente proporcionais à capacidade de pagamento das famílias beneficiadas que também deverão constar no cadastro nacional de beneficiários criado pelo Ministério das Cidades.

A estruturação do Sistema de forma descentralizada permaneceu quase que inalterada em todas as versões de Substitutivos aprovados. Na versão proposta no plenário da Câmara dos Deputados se manteve a articulação entre os entes da federação desde que disponham de fundos como contrapartida e criem seus próprios Conselhos. A novidade se deu na necessidade de construção de Plano Habitacional de Interesse Social considerando as especificidades locais. De uma forma geral, essas eram as características do projeto que chegou ao Senado Federal.

### 5.3.3. No Senado Federal e a Sanção presidencial

No Senado Federal o processo de tramitação foi mais ágil. Em apenas 35 dias já havia alcançado a votação no plenário. O que não significa que não houve dificuldades para a sua aprovação. O maior entrave se deu na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sob a

relatoria do Senador Marcelo Crivella (REPUBLICANOS). Mais uma vez, a discordância era acerca da constitucionalidade do projeto com relação ao artigo 61 da Constituição Federal. E, assim como na Câmara dos Deputados, o desfecho se deu na interpretação da supremacia da iniciativa popular para proposição de lei. O Senador Crivella, em sua fala na sessão plenária que analisou a matéria, expôs a dificuldade do consenso que, posteriormente, foi alcançado com o apoio da mobilização popular:

Na primeira reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, não conseguimos acordo. Fomos para a segunda reunião, quando houve a mobilização (...). Vieram associações populares, advogados, pessoas das camadas mais humildes de nossa sociedade defenderem um sistema que possa dar aos Prefeitos, Governadores e ao próprio Presidente da República, por meio do Ministério das Cidades condições para implementar uma política que faça frente a esse déficit social horroroso e monstruoso que temos hoje em nosso País de seis milhões de moradias (no plenário em 24 de mai. 2005).

Mais uma vez, a CoMP colocou em prática o seu recurso mais abundante: a mobilização de tropas. Nessa mobilização também foram entregues pareceres de vários juristas de renome defendendo a constitucionalidade do projeto<sup>58</sup>. Por fim, Crivella destacou, em sua fala, o comprometimento do Ministro das Cidades que “em inúmeras ligações pediu-me que me empenhasse. A sua assessoria técnica visitou o meu gabinete inúmeras vezes, para que ele pudesse ter nas mãos uma ferramenta como essa” (no plenário em 24 de mai. 2005). Indícios de que o Ministro Olívio atuava a favor da CoMP.

O projeto também recebeu, na sessão do plenário, pareceres favoráveis do senador Garibaldi Alves Filho (MDB/RN) como relator da Comissão de Assuntos Econômicos, e da Senadora Ideli Salvatti (PT/SP) como relatora da Comissão de Assuntos Sociais. Ao todo, ambos propuseram apenas 6 emendas de redação que foram acatadas.

Finalmente, o projeto seguiu para a sua última etapa. Em 16/06/2005 o projeto recebeu a sanção presidencial que o converteu em Lei Ordinária nº 11.124/2005. A sanção presidencial se deu com veto parcial da proposta excluindo o parágrafo único do artigo 7º. A lei previa:

Art. 7º Fica criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

---

<sup>58</sup> Assinavam o parecer: Fábio Konder Comparato, Oscar Vilhena Vieira, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, Jacques Távora Alfonsin, Antônio Carlos Malheiros, Nelson Saule Júnior, Edésio Fernandes, Liana Portillo, Betania Alfonsin, Otavio Freire, Pedro Estevam Serrano, Marcelo Figueiredo e Carlos Ari Sundfeld.

Parágrafo único. As dotações relativas aos programas referidos no **caput** deste artigo serão centralizadas no FNHIS a partir da publicação desta Lei.

De acordo com a justificativa apresentada pelo Executivo<sup>59</sup>, o problema estaria na combinação do parágrafo único do artigo 7º com o disposto no inciso III do artigo 8º. Prevê o artigo 8º que o FNHIS é constituído por “III – dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação”. Ou seja, de acordo com o projeto seria necessário o remanejamento de todas as dotações orçamentárias para o FNHIS, o que obrigaria a abertura de créditos especiais. Estes, quando abertos bloqueariam as referidas programações orçamentárias o que causaria interrupção da oferta dos serviços e produtos ao público-alvo.

Foi constituída Comissão Mista<sup>60</sup> para relatar o veto presidencial, porém não foi proferido parecer dentro do prazo regimental. Dessa forma, a análise do veto foi encaminhada para a apreciação no plenário da Câmara. Somente em 2008 se deu a sua análise e o resultado foi pela manutenção do veto.

A análise do processo de tramitação de mais uma lei que perdurou 13 anos permite avançar na compreensão acerca da dinâmica do subsistema de habitação social, assim como das coalizões que o integram. A Lei nº 11.124/05 indica, assim como o Estatuto da Cidade, predominância de crenças relacionadas à CoMP. A CoDCC também registrou mais uma vez a sua força ao adentrar à proposta e garantir interferência no Sistema Nacional que se criara. Na seção seguinte, essas informações serão aprofundadas a partir da análise dos fatores que impulsionaram, e/ou frearam, a aprovação da lei associadas ao contexto político externo ao Subsistema.

#### 5.3.4. Análise da aprovação do SNHIS

Na subseção anterior, que também tratou sobre o SNHIS, tinha-se como foco mapear todo o processo de tramitação do projeto de lei. Foram apresentadas todas as informações relativas às Comissões, relatores, pareceres, emendas e substitutivos. Somou-se a esse processo a identificação dos principais atores que participaram dos debates e que através da defesa de suas crenças influenciaram os desdobramentos do projeto. Esta subseção, por sua vez, apresenta um olhar sobre esse “todo” que teve mais de uma década de tramitação e, a partir da lente teórica do ACF, procuraremos explicar os entraves e posterior aprovação do Projeto de Lei n. 2.710 de 1992.

---

<sup>59</sup> Mensagem ao Senado Federal nº 367 de 16/06/2005.

<sup>60</sup> Deputados: Maria do Carmo Lara, Fernando Coruja, Zequinha Marinho e Marcos Abramo. Senadores: Marcelo Crivella, Garibaldi Alves Filho, Eduardo Suplicy e Osmar Dias.

Como já mencionado, esta pesquisa mostrou a dominância da Coalizão Desenvolvimentista da Construção Civil no subsistema da Política de Habitação Social. E, assim como o Estatuto da Cidade, o projeto de lei nº 2.710/92 carregava consigo várias crenças da Coalizão da Moradia Popular. Os treze anos de tramitação, assim como as alterações que o projeto recebeu com o passar dos anos, muitas delas relacionadas à inclusão do setor privado à proposta, são o mais claro exemplo do quanto foi necessário negociar para que se evoluísse a proposta para a aprovação. Importante destacar também, pensando no aspecto político mais amplo, o predomínio das ideias pró-mercado durante os governos do presidente FHC (CARMO, 2006; MARICATO, 1998). Ideias alinhadas às crenças da CoDCC.

Esse contexto controverso para a tramitação do SNHIS passa a apresentar alteração após a mudança de governo no país. Em 2003, se inicia o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT) e com ele a introdução de mudanças que impactaram a dinâmica do Subsistema. Primeiramente, há de se pontuar a relação entre os movimentos populares e o governo de esquerda de Lula. Os próprios representantes dos movimentos populares afirmavam em suas falas que a vitória do PT representava também uma vitória dos movimentos populares. O Sr. Wander da Silva (CONAM), na audiência pública de 12/05/2004, afirmou, em defesa ao Projeto de lei nº 2.710/92:

Compreendemos a necessidade de que a criação de um conselho e de um fundo hoje deva ser adaptada à nova realidade. E que nova realidade seria essa? A realidade em que os setores populares democráticos do nosso País alcançaram vitória expressiva e conquistaram o Governo Federal. É uma nova realidade em que a sociedade civil organizada, em especial o Movimento Nacional de Reforma Urbana, também neste Governo, conquistou a criação do Ministério das Cidades, com a função de integrar a política urbana do País (SILVA, em nome da CONAM, na audiência pública de 12 de mai. 2004 da Comissão de Desenvolvimento Urbano).

A criação do Ministério das Cidades (MCidades) representava, para os movimentos populares, uma conquista que resultava dos muitos anos de luta. De acordo com Maricato (2011) o “Ministério das Cidades foi fruto de um amplo movimento social progressista e sua criação parecia confirmar, com os avanços, os novos tempos para as cidades no Brasil” (p.24).

O MCidades foi criado pela Medida Provisória nº 103 de 2003 e depois pela Lei Federal nº 10.683 também de 2003. Sua concepção se deu no Projeto Moradia, que consistiu na construção de uma proposta de política habitacional desenvolvida pelo Instituto Cidadania no ano 2000, a pedido do próprio Lula. Para a sua construção foram ouvidos técnicos, parlamentares e lideranças sociais. De uma forma geral, o Projeto moradia “enfaticava o caráter

urbanístico da questão da moradia, ou seja, a impossibilidade de separar uma proposta de habitação de uma proposta para as cidades” (MARICATO, 2011, p.7).

A primeira organização estrutural do MCidades previa quatro principais secretarias com os seguintes enfoques: 1) moradia; 2) saneamento; 3) mobilidade urbana e trânsito e 4) Programas Especiais. Essa quarta secretaria surge da centralidade da questão fundiária e imobiliária para o desenvolvimento urbano. Era de sua competência orientar os governos subnacionais acerca da implementação de programas urbanísticos integrados sobre problemas específicos, levando em conta as especificidades regionais.

Com a mudança de governo e a criação de um novo Ministério, entra em cena uma nova equipe gestora relacionada aos problemas das cidades. E esse ponto é importante e de forte impacto no Subsistema de Habitação Social.

A primeira equipe que compôs o time que dirigiu o MCidades resultou numa convergência também rara de militantes sindicalistas, profissionais e acadêmicos com participação anterior em experiências de administração pública e muito prestigiadas no meio técnico e acadêmico, além de forte inserção nos movimentos sociais urbanos (MARICATO, 2011, p.26).

Ermínia Maricato ocupou a posição de Secretária-executiva do Ministério, Jorge Hereda a direção da Secretaria Nacional de Habitação, Raquel Rolnik a liderança da Secretaria Nacional de Programas Especiais e teve como chefe de gabinete Evaniza Rodrigues. São apenas alguns nomes, entretanto, nomes já identificados nessa pesquisa pela forte atuação à frente da CoMP. O Ministro nomeado para a Pasta, Olívio Dutra, também apresentava clara relação com os ideais dos movimentos populares e desenvolveu um trabalho bastante alinhado com a participação popular.

Ainda em 2003, primeiro ano do governo Lula, foi realizada a 1ª Conferências Nacional das Cidades, que contou com a participação de “2,5 mil delegados eleitos num amplo processo de mobilização social, em mais de 3 mil municípios, consolidando as bases de atuação do governo, que propôs a criação e a composição do Conselho das Cidades, instalado em 2004 (BONDUKI, 2014, p. 110). Foram eleitos para o Conselho das Cidades (ConCidades) 70 conselheiros representantes de diferentes segmentos sociais, dentre eles movimentos sociais, trabalhadores, Organizações Não Governamentais (ONGs), instituições acadêmicas, empresários e poder público, incluindo os governos federal, estadual e municipal.

A criação do MCidades e do ConCidades é muito emblemática para a CoMP. Primeiramente, há a íntima relação do Ministério com a sua concepção no Projeto Moradia, também desenvolvido com a parceria dos movimentos populares. O ConCidades, por sua vez,

possuía composição que permitia ampla atuação desses mesmos atores. O entrevistado 1 fala sobre a importância da criação do ConCidades para o grupo:

Quando a gente ainda não tinha o governo do presidente Lula, a gente chegava em Brasília, a gente não tinha pra onde ir, né? Onde largar a bolsa mesmo... A sala da CDU era a nossa casa. Escovar os dentes, lavar a cara, trocar de camiseta. (...) usava a sala para fazer reunião nossa, reunião com os membros da CDU também, mas também reunião nossa. Era um espaço que a gente ocupava muito. Quando você passa a ter o Conselho das Cidades, você passa a ter um endereço.

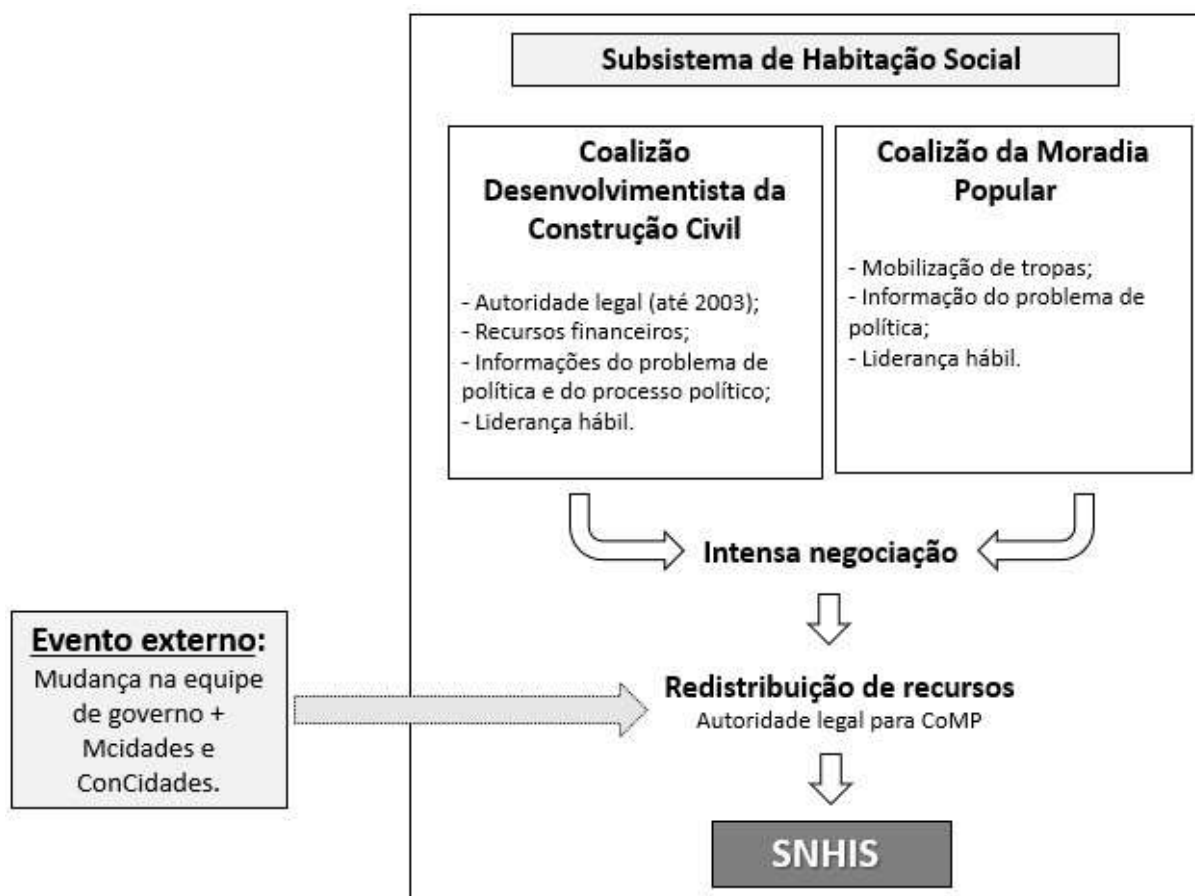
A fala proferida durante a entrevista indica que o uso da CDU se dava de uma forma improvisada. Como não tinham onde “largar a bolsa”, a Comissão os acolhia e oferecia espaço para se organizarem. Por outro lado, quando se refere ao ConCidades deixa evidente que passam a ter um espaço deles, endereçado a eles.

Esses dois fatos, particularmente, indicam que há uma redistribuição de recursos entre os atores das coalizões pertencentes ao subsistema. Com o MCidades, importantes membros da CoMP passam a ocupar posições-chaves de decisão sobre a política pública. Paralelamente, a criação do ConCidades, com sua ampla composição por atores ligados a CoMP, também reforça esse processo. A CoMP passa a ter maior autoridade legal formal no subsistema.

Esses fatos ocorrem durante os anos de 2003 e 2004. Ou seja, mesmo com essas alterações logo no início do novo governo (o ConCidades inicia efetivamente suas atividades em 2004), há ainda intensa negociação entre as coalizões até que ocorra a aprovação em 2005. Utilizando-se da lente teórica do ACF, explicamos que o Subsistema permanecia, assim como durante toda a tramitação do Estatuto da Cidade, fortemente marcado pelo embate entre as duas principais coalizões. Entretanto, a influência de um evento externo - a mudança da equipe de governo – gera uma redistribuição de recursos entre os atores das coalizões e, nitidamente, a CoMP passa a gozar de maior autoridade formal legal. Os novos integrantes do MCidades e ConCidades, associados ao próprio Ministro que comungava das crenças do grupo, conduzem o PL nº2.710/92 para a sua aprovação.



Figura 5 - O Subsistema de Habitação Social: aprovação do SNHIS



Fonte: elaborado pelo autor (2022)

#### 5.4 – O Subsistema (1987-2005)

O subsistema, segundo os autores do modelo, é a unidade primária de análise de políticas públicas. Através dele são identificados os principais atores que disputam pela predominância de suas ideias e, conseqüentemente, pela continuidade ou mudança na política pública. Um subsistema pode ter diferentes características que estão associadas a variados fatores, como o grau de complexidade do tema de política que o nomeia, os tipos de atores envolvidos, o seu tempo de existência, o sistema político que o abriga etc. A seguir, são apresentadas características do subsistema de Habitação Social identificadas nesse primeiro momento da pesquisa, de 1987 a 2005.

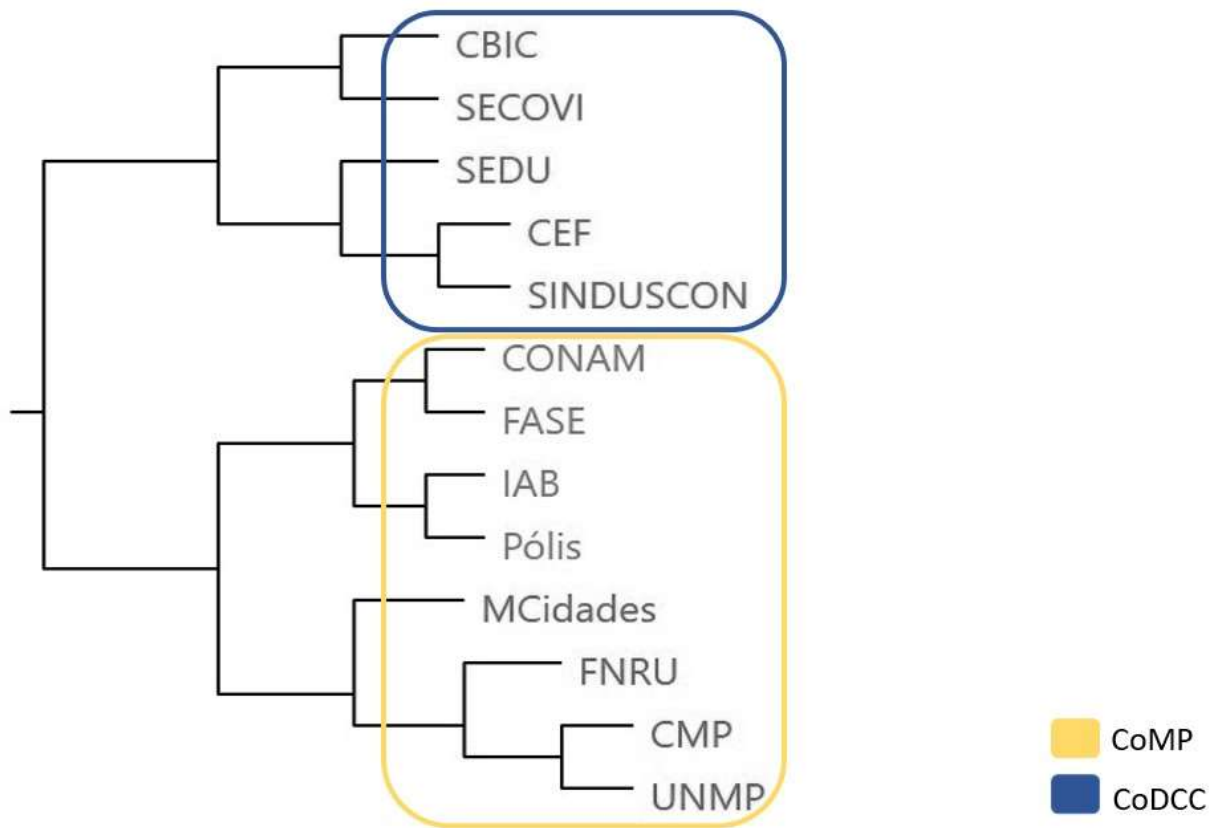
O primeiro ponto a ser destacado é a consistência do subsistema de Habitação Social. Afirmar-se sua consistência pela permanência dos principais atores participantes, ou seja, durante os vários anos analisados, foi possível identificar a frequência dos mesmos atores nas audiências públicas, seja como participantes, seja como referência nas falas de terceiros. Essa informação confirma a própria ideia de subsistema presente no modelo do ACF.

Destaque para a CBIC e a SECOVI como principais representantes da Coalizão Desenvolvimentista da Construção Civil e o FNRU e seus vários integrantes, como CONAM, IAB, UNMP e FASE, como representantes da Coalizão da Moradia Popular.

O debate em torno da política urbana e, particularmente, sobre a habitação social, permaneceu muito bem definido entre o grupo pró-mercado e o grupo favorável à Reforma Urbana. Não há clara participação da Coalizão da Financeirização da Moradia nesse momento. O que se identifica com certa proximidade às crenças da CoFM é a atuação da Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP) pela enfática defesa de crenças contrárias à participação popular e a não interferência no direito de propriedade. Entretanto, não é possível associar esse único ator às ideias da coalizão como um todo e, muito menos, à defesa da moradia como um ativo financeiro. Por esse motivo, identifica-se apenas a atuação evidente da CoMP e CoDCC durante o período.

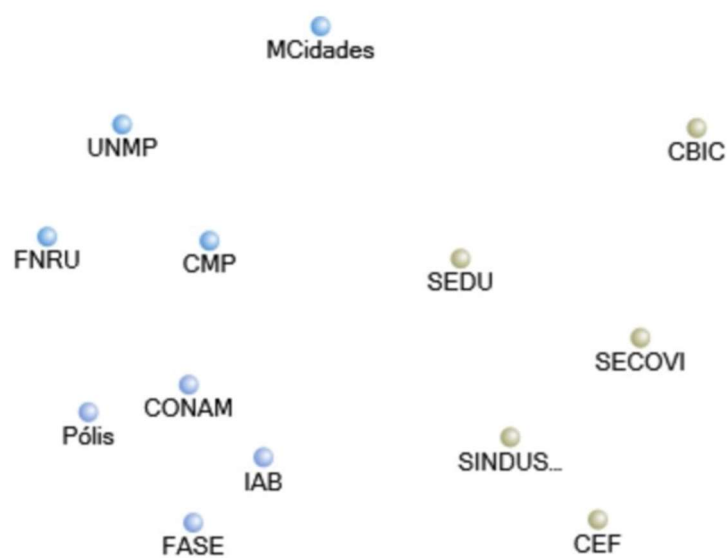
Os clusters abaixo, construídos através do software NVivo, com base nas crenças dos atores mais relevantes no período, evidencia essa separação dos atores em dois principais grupos.

Figura 6 - Dendrograma horizontal dos atores atuantes no Subsistema de 1987 a 2005



Fonte: Criado pelo autor (2022)

Figura 7 - Mapa de Cluster (2D) dos atores atuantes no Subsistema de 1987 a 2005



Fonte: Criado pelo autor (2022)

A Caixa Econômica Federal (CEF) é um ator frequente nas audiências públicas analisadas. No entanto, na maioria das participações, seus representantes optaram por um discurso “neutro”, o que dificultou o mapeamento do posicionamento da instituição. Apesar dessa dificuldade, as crenças da CEF identificadas no período apresentaram maior relação com aquelas defendidas pela CoDCC, o que justifica a proximidade nos clusters acima. Obviamente, justifica-se também seu posicionamento pelo fato de ser uma instituição financeira com atuação associada à lógica do mercado.

A Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU/PR, demonstrou a mesma neutralidade da CEF para a pesquisa. Nas audiências públicas analisadas, a SEDU/PR apresentou discurso brando com a manutenção de uma posição de centro. Apesar de mapearmos falas de seus representantes com a defesa da participação popular no processo político (crença referente à CoMP), também foi possível identificar narrativas de defesa da importância da iniciativa privada para a solução dos problemas da habitação social associadas à concepção mercadológica da construção de novas moradias como solução para o problema<sup>61</sup>. Por esse motivo, o posicionamento dado pelo software à SEDU/PR se aproxima da Coalizão Desenvolvimentista da Construção Civil.

O Ministério das Cidades adentra ao subsistema no ano de 2003 atuando somente no debate sobre o SNHIS. Foram codificadas três audiências públicas com sua participação, além das reuniões que ocorreram no ConCidades com seus representantes até o ano de 2005. Diferentemente da SEDU/PR, o MCidades, nesse período, apresentou um posicionamento bastante próximo ao da CoMP. A presença de importantes representantes da Coalizão na gestão do Ministério evidenciou o direcionamento que o Ministério recebia naquele momento.

Essas informações sobre os atores públicos relativas ao período de 1987-2005 já nos permitem apontar para evidências que confirmam a hipótese nº 5 do ACF sobre as coalizões: “No âmbito de uma coalizão, as agências governamentais geralmente propugnarão posições mais moderadas do que seus aliados em grupos de interesse”. Essa neutralidade identificada durante as audiências públicas indica como atores representantes de agências governamentais priorizam um comportamento menos combativo, neutro, durante as audiências, o que não significa, por outro lado, que não estavam alinhados com as crenças de alguma coalizão.

Destacamos que o CNDU, apesar de presente durante audiência pública da Assembleia Nacional Constituinte e apresentar fala importante sobre o planejamento urbano que influenciou

---

<sup>61</sup> A SEDU/PR foi codificada através das audiências públicas realizadas pela CDUI nos dias 09/06/1999 e 06/10/1999.

os desdobramentos do texto constitucional, não participou de outras audiências públicas que indicassem seu posicionamento com mais clareza de acordo com o sistema de crenças empregado. Por esse motivo, ele não é considerado no cálculo do cluster acima.

Também “adentram” ao subsistema nesse período dois outros atores que passarão a ter presença marcante nos debates sobre habitação social: a Associação Brasileira de Cohab’s (ABC) e a Frente Nacional de Prefeitos. Ambos são identificados a partir do ano de 2004 e em apenas uma audiência pública cada. Dessa forma, não foi possível identificar o posicionamento dessas instituições sobre o SNHIS aprovado em 2005, mas será possível observar com mais clareza seus posicionamentos após esse período, como mostraremos na próxima seção.

Por fim, destacamos a participação dos acadêmicos/especialistas que atuaram através do IAB e do Instituto Pólis. Em várias audiências públicas esses atores apareceram de forma relevante nos debates, conferindo, principalmente, credibilidade à CoMP, e constituindo-se num importante recurso da coalizão no processo político, como será pontuado a seguir.

Outros atores são identificados durante o período através das audiências públicas. Todos podem ser consultados no Apêndice B. No entanto, como orientado pela própria literatura voltada à aplicação do modelo, nem todos os atores são relevantes e possuem reputação e engajamento suficiente para serem considerados (HENRY, INGOLD, NOHRSTEDT, WEIBLE, 2022). Como informado na seção metodológica, foram considerados para as análises os atores que demonstraram relevância e regularidade no decorrer do tempo.

#### 5.4.1. Os recursos das coalizões

Os recursos conferem às coalizões capacidade de influência no subsistema aumentando as chances de impactar os processos decisórios, exatamente como mencionado previamente nas subseções sobre as análises de aprovação do Estatuto das Cidades e do SNHIS. No entanto, os recursos não são permanentes e podem ser redistribuídos no decorrer do tempo de acordo com alterações em diversos fatores, como a troca da equipe governamental, mudanças na opinião pública, problemas internos da coalizão, entre outros. Os vários anos analisados nesta primeira fase da pesquisa permitiu identificar diferentes recursos empregados pelas duas principais coalizões mais atuantes no subsistema, como veremos a seguir.

A princípio, a tramitação do Estatuto da Cidade apresenta similaridades com a tramitação do SNHIS, afinal, ambas são propostas legislativas oriundas das ideias defendidas pelos movimentos populares em um período que se sobrepõe. Em ambas propostas as crenças relativas à CoMP são evidenciadas e, não por coincidência, ambas levam mais de uma década

para aprovação. Essa constatação, reforçada pela informação de que o Subsistema durante todo o período que ocorreu a tramitação dos dois projetos de lei permaneceu ocupado predominantemente pelos mesmos atores, indica a dominância da CoDCC frente à CoMP. As idas e vindas dos projetos, os vários relatórios, emendas, pareceres e substitutivos, associados aos grupos de trabalho criados para destravar o processo, evidenciam o esforço depreendido para que as crenças presentes nessas leis conseguissem aprovação.

A mobilização de tropas foi um recurso emblemático da Coalizão da Moradia Popular. O número de entidades que compõem a Coalizão, agindo de forma coordenada, permitiu forte capacidade de pressão nos momentos mais críticos dos embates. Grazia (2003), resume essa capacidade da coalizão da seguinte forma: a CoMP,

(...) desde 1990, em todas as etapas da tramitação do projeto [Estatuto da Cidade], realizou um processo contínuo de pressão, mobilização de atores, com distribuição de nota públicas no Congresso Nacional e nas entidades envolvidas com a temática urbana, visitando prioritariamente os deputados das comissões e pressionando a imprensa para a divulgação do assunto (p 62).

Essa mesma mobilização de tropas é verificada também durante a ANC. Mais de 130 mil assinaturas foram reunidas através do trabalho de várias entidades para a proposição da Emenda Constitucional nº 63. Mobilização que necessariamente ocorreu no pequeno período que durou a ANC e só foi possível dada a articulação da Coalizão entre as entidades ramificadas pelos vários Estados do país.

A estratégia de pressão a partir da mobilização em forma de abaixo-assinados se repetiu algumas vezes, pois, provavelmente, a Coalizão conhecia o potencial que tinha nesse sentido. Durante o Fórum Social Mundial, em janeiro de 2000, o FNRU apresentou um manifesto na Oficina Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis que posteriormente se transformou em abaixo-assinado encaminhado ao Congresso. Essa ação auxiliou a aprovação do Estatuto da Cidade na CCJ. Há também o registro de abaixo-assinado entregue à Presidência da Câmara e aos líderes dos partidos quando houve a proposição de Recurso que requeria a apreciação do PL 5.788/90 em plenário antes de retornar ao Senado Federal. O recurso foi derrubado (GRAZIA, 2003).

Nesse período também ocorreu a 1ª Conferência Nacional das Cidades, um *locus* fortemente ocupado pela CoMP. Esse fato é retomado com o propósito de ilustrar o poder de mobilização de tropas da Coalizão quando a votação do Estatuto da Cidade na CDUI acontece às vésperas do evento que, segundo Bassul (2010), era o cenário perfeito para impulsionar a aprovação do texto.

Olhando especificamente para a tramitação do SNHIS, a mobilização de tropas foi aplicada pela CMPRU de forma tão evidente quanto nos outros marcos legais analisados. Primeiramente, o projeto de lei foi construído pelos próprios movimentos populares o que demonstra, mais uma vez, a forte coordenação da coalizão. Em seguida, o projeto é apresentado com o apoio de mais de 800 mil assinaturas colhidas nas ruas pelos seus integrantes. Certamente, em um momento em que não havia a facilidade tecnológica, esse número de assinaturas para a proposição de projeto de lei de iniciativa popular parece demasiado e inviabilizador. Por outro lado, como pontua PAZ (1996), também acaba se tornando um “requisito que tem o mérito de selecionar temas de interesse de amplos setores sociais. (...) A campanha realizada [pela coalizão] revela a força e capacidade de mobilização dos movimentos de moradia que inauguram uma prática cidadã” (p. 130).

Durante a Comissão Geral, realizada em 19/05/1998 no Plenário da Câmara dos Deputados, é possível identificar o volume de pessoas que acompanhavam a sessão e que ao final das falas de seus representantes aplaudiam e entoavam palavras de ordem. Evaniza Rodrigues, ao iniciar o seu depoimento, convida seus companheiros a cantar:

Queremos apresentar nossa cultura a este Plenário. Portanto, com todo o respeito à Mesa, vamos cantar, pessoal!  
 Nossos direitos vêm,  
 Nossos direitos vêm.  
 Se não vêm nossos direitos,  
 O Brasil perde também.  
 Nossos direitos vêm,  
 Nossos direitos vêm.  
 Se não vêm nossos direitos,  
 O Brasil perde também.  
 (RODRIGUES, na audiência pública em 19 de mai. 1998 da Comissão Geral da Câmara dos Deputados)

Outro recurso identificado na CoMP é a informação. De acordo com o ACF, a informação é relevante na medida em que confere maior capacidade de argumentação e convencimento dos tomadores de decisão pela coalizão. O modelo também associa esse recurso à importância dos especialistas, pesquisadores e analistas no *policy process*. No caso da CoMP, a presença do IAB, do Instituto Pólis, com reconhecidos arquitetos e urbanistas da área como Nelson Saule Junior, Nabil Bonduki, Ermínia Maricato e Raquel Rolnik, dão credibilidade às crenças defendidas pela Coalizão<sup>62</sup>. Estes mesmos nomes também indicam o recurso de

<sup>62</sup> Em reunião da Comissão de Assuntos Sociais (22/05/2001), Ermínia Maricato, profere fala estruturada a partir de dados para ilustrar os problemas urbanos e habitacionais do país. Rico exemplo do uso de informações científicas para defesa das crenças da Coalizão da Moradia Popular.

liderança habilidosa da Coalizão. São exatamente esses atores que participaram de momentos importantes de debate como interlocutores do grupo. Somam-se a esses nomes como representantes frequentes da Coalizão: Evaniza Rodrigues, Grazia de Grazia e Leonardo Pessina.

Obviamente, a análise identificou não apenas as forças das coalizões, mas também os recursos escassos que as impedem de avançar em momentos críticos. Paz (1996), ilustra uma dessas fraquezas relativas à CoMP:

os movimentos sociais tem dificuldades em atuar por dentro das instâncias legislativas, pressionando ou mesmo fazendo lobbys, seja pela falta de tradição, de recursos financeiros, ou seja pela falta de domínio do funcionamento da casa legislativa. Há uma fragilidade dos movimentos sociais em travar uma luta institucional no interior do Congresso Nacional” (p.151).

No mesmo sentido, o entrevistado 1 (importante representante da CoMP) destacou como recurso relevante o “saber fazer”. Nas suas palavras afirmou:

tem um saber fazer, saber mexer com a gestão pública, saber lidar com a questão dos recursos públicos, saber disputar esses recursos (...). Mas chega um certo momento, e esse é um pouco o trabalho que eu faço, que você precisa multiplicar capacidade mesmo, senão você faz toda a discussão da política pública e na hora do negócio acontecer você não consegue trazer a política para a comunidade que você atua.

Prossegue associando a importância da compreensão do processo político (o “saber fazer”) a outros recursos. Afirma que é importante uma política de formação do grupo, no entanto, para que ela aconteça são necessários “parceiros que apoiem com recursos humanos, financeiros, logísticos. Então sempre a nossa relação muito com a igreja católica, com parte do partido dos trabalhadores, com sindicatos, com ONGs”. A relação com a igreja católica - as Comunidades Eclesiais de Base (CEB) - é bastante marcada em vários registros referentes a CoMP e a busca pela aprovação do estatuto da Cidade e do SNHIS. PAZ (1996) relata a abertura de espaços pelas paróquias para os movimentos populares apresentarem a proposta do Fundo Nacional de Moradia Popular e, conseqüentemente, pedir apoio aos fiéis.

Interpretamos essa fala do entrevistado 1 como uma referência ao recurso da informação já mencionado anteriormente. Entendemos que o conhecimento do processo político se relaciona ao domínio de um tipo de informação específica. Sem dúvidas, os movimentos populares conhecem profundamente as dificuldades da realidade habitacional para a população de mais baixa renda, assim como os desenhos de políticas públicas que melhor atendem as suas



necessidades. A presença dos especialistas, já mencionado anteriormente, evidencia esse fato. No entanto, para que suas crenças adentrem o debate político e permaneçam de forma concreta na produção legislativa, faz-se necessário o conhecimento do funcionamento da máquina pública. O conhecimento sobre o problema da política permite avanços, mas o desconhecimento do funcionamento do processo de produção legislativa limita e impõe restrições.

Os recursos financeiros também são mencionados pelo entrevistado 1 como escassos para a CoMP. No geral, informa que os recursos são captados através de editais oferecidos tanto pelos Governos como por entidades de cooperação. Diferentemente, a CoDCC possui abundância de recurso financeiro, o que lhe permite a contratação de consultorias e especialistas para a rápida compreensão dos processos e adequações das propostas. Enquanto a CoMP necessita formar replicadores para atuar por dentro das instâncias legislativas, a CoDCC pode contratar esses representantes que já são especialistas, o que lhe confere agilidade de adesão aos processos.

Outro recurso identificado e fortemente empregado pela Coalizão Desenvolvimentista da Construção Civil - pelo menos até o ano de 2003, quando há a troca da equipe de governo e uma redistribuição desse recurso - foi o acesso à autoridade legal formal. O fato de atores da coalizão integrarem posições estratégicas dentro do processo político é considerado pelo ACF como um recurso que diferencia uma coalizão dominante de outras (WEIBLE, 2006).

Sem dúvidas, a atuação do Deputado Luís Roberto Ponte é de extrema importância para a CoDCC. Desde a ANC, a atuação do deputado é fielmente dedicada aos interesses do seu grupo. Na tramitação do Estatuto da Cidade, somente o deputado, foi capaz de “estacionar” por 6 anos o projeto na CEIC. O número de emendas voltadas para as crenças da CoDCC ao projeto do Estatuto da Cidade também demonstra que a coalizão possuía um considerável grupo de deputados ao seu lado. No contexto do SNHIS o deputado, no momento de “lacuna” com a retirada do PL 311/88 pelo Executivo, apresentou projeto de lei em nome da CBIC numa tentativa de ocupar esse espaço com as crenças do seu grupo.

Ao abordar o recurso da autoridade legal formal, o entrevistado 1 ilustra outro recurso escasso para a CoMP: a opinião pública. Ao comentar sobre a participação de integrantes da CoMP na equipe gestora do Ministério das Cidades, no início do governo Lula, lembrou de uma reportagem:

Uma vez a Folha de São Paulo fez uma matéria de página inteira com uma grande denúncia. E a grande denúncia era: líderes sem teto de invasões ocupam postos em governos petistas (...). Se chamarem um médico para ser

secretário de saúde está errado? Então é uma questão de preconceito de classe mesmo, de elitismo.

É de consciência dos movimentos populares a visão negativa que possuem por conta das invasões. Entretanto, em várias falas codificadas nas audiências públicas, como esta proferida pelo Sr. Wander Geraldo da Silva (CONAM), defendem que a invasão é “uma forma de mostrar que existe espaço vazio neste país e não há construção de moradias populares por falta de vontade política. O símbolo de nossa resistência e nosso instrumento de luta é muitas vezes a ocupação (*Palmas.*)” (Audiência pública de 12 de maio, 2004 da Comissão de Desenvolvimento Urbano).

Encaminhando para a finalização dessa seção, sintetizamos que a primeira parte dessa pesquisa, que analisou dezoito anos de tramitação de marcos legais relacionados à Política Nacional de Habitação Social, revelou importantes informações sobre o subsistema em questão. Foi possível identificar os principais atores interessados no debate, o sistema de crenças que os orienta e, principalmente, quais dessas crenças se consolidaram nos textos das leis e passaram a orientar a formulação de políticas públicas da área no país.

Primeiramente, destacamos a importância da Assembleia Nacional Constituinte como ponto de partida do estudo. Esse momento, logo de início, forneceu-nos o conjunto de atores mais influentes no subsistema que, como foi possível confirmar no decorrer dos anos seguintes, permaneceram frequentemente atuantes. Conferimos também à ANC o momento que viabilizou a entrada de forma organizada da CoMP no debate. Os movimentos populares e entidades da sociedade civil se apresentaram fortemente unidos em torno de um conjunto de crenças muito bem definido. A construção da Constituição Federal que, pela sua própria essência de Carta Magna, buscou identificar e garantir o essencial de cada tema que iria compô-la, também nos permitiu compreender a concepção do problema pelos atores através de seus posicionamentos elementares. Essa percepção é essencial para a compreensão dos debates que se seguirão sobre os próximos marcos legais.

A entrada da CoMP no subsistema também evidenciou o domínio da CoDCC. Foram dezoito anos de embate e busca por espaço para as novas ideias que a CoMP representava. Nas legislações analisadas e que alcançaram aprovação ao final das tramitações, identificamos que a CoMP foi vitoriosa na garantia de importantes crenças, dentre as quais destacamos: a função social da propriedade, a participação popular no processo de construção de políticas públicas e a aplicação de recursos públicos. Somam-se a essas conquistas a criação do MCidades e do ConCidades. De forma resumida, podemos afirmar que a CoMP avançou através de um processo de institucionalização de suas ideias no cenário político da área, tanto através da

aprovação de leis como na criação de instituições pertencentes à estrutura administrativa do Estado.

A CoDCC, por sua vez, nitidamente permaneceu fortemente atuante no subsistema. A sua influência impôs à CoMP a necessidade de negociação e, em muitos momentos, para que os projetos de leis avançassem, ceder e retroceder em seus ideais. Nas três legislações analisadas, os resultados indicaram vitórias da CoMP que vieram, no entanto, todas acompanhadas de benefícios a CoDCC.

Em 2003, com o início do novo governo, há redistribuição de recursos entre os atores das coalizões no subsistema, o que indica maior capacidade de ação e influência da CoMP. O ano de 2005 se encerra com a aprovação de novas instituições e instrumentos legais que, em princípio, possuem potencial de gerar mudanças na estrutura das políticas públicas de habitação para a população de baixa renda no país. No entanto, somente a análise dos próximos anos – foco da próxima seção – poderá nos responder se a dinâmica do subsistema conduzirá à aplicação desse novo arcabouço urbano habitacional no desenho das próximas políticas públicas.

## **6- PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA”: ATORES E IDEIAS EM MOVIMENTO.**

“Meu governo terá a marca do entendimento e da negociação. (...) Isto não se fará sem a ativa participação de todas as forças vivas do Brasil” (Primeiro pronunciamento do presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, em 28 de outubro de 2002)

O momento anterior da pesquisa permitiu identificar a composição e a dinâmica do Subsistema durante os anos de 1987 a 2005, mostrando a influência das coalizões no processo de aprovação de três importantes marcos legais referentes à Política Nacional de Habitação Social. Esta seção, por sua vez, inicia-se a partir da análise de documentos relativos ao Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) que durou mais de dez anos e representou uma importante política pública para a área da habitação. Em seguida, a análise se estende ao Programa “Casa Verde e Amarela” que, apesar de compreender um período menor, permite traçar importantes comparações acerca da trajetória da Política durante todo o período observado.

Porém, antes de adentrarmos à análise do subsistema a partir do PMCMV, faz-se necessário apresentar o contexto político que o precedeu e que, como será demonstrado a seguir, impactou a capacidade de influência das coalizões de defesa e os desdobramentos da política pública.

### **6.1. Contexto Político de formulação do Programa: deslocamento do centro decisório da política habitacional**

Como já apresentado, tanto o MCidades como o ConCidades são instituições que a CoMP considerou como importantes conquistas. A primeira, por concretizar ideias defendidas já desde o Projeto Moradia, e a segunda, por representar a casa, o endereço dos movimentos populares na estrutura do governo Lula. Desde a criação do Ministério, a relação da CoMP com o governo foi intensa, principalmente por intermédio de Ermínia Maricato, que ocupava a Secretaria Executiva do Ministério e tinha longa relação de militância junto aos movimentos populares. A coalizão possuía uma ligação direta com os gestores do Ministério no início de suas atividades (KLINTOWITZ, 2015). Entretanto, ambas estruturas apresentaram dificuldades para desempenhar o poder político vislumbrado pelos movimentos populares com o passar dos anos.

A análise das reuniões do ConCidades permitiu identificar um conjunto de falas, principalmente dos atores ligados a CoMP, sobre a falta de reconhecimento do MCidades e do ConCidades pelos outros Ministérios do governo. Luiz Gonzaga (Central dos Movimentos Populares - CMP) é um exemplo de ator que externalizou esse incomodo:

falta clareza do que representa esse Conselho aos órgãos governamentais e o que representou o seu processo de construção para a sociedade. (...) o Ministério das Cidades e o Conselho têm papel estratégico a cumprir e os demais Ministérios e setores do governo não entenderam qual é esse papel, por isso não participam (das reuniões) (GONZAGA, na 4ª reunião do ConCidades em dez. 2004).

Tanto o MCidades quanto o ConCidades nasceram com forte resistência por parte do Núcleo Estratégico do governo que concentrava poder decisório sobre as ações da área desde a extinção do BNH. Apesar de ser criado com o propósito de conduzir a política de desenvolvimento urbano do país e, possuir inclusive o apoio do presidente Lula, o MCidades precisava enfrentar a resistência de um setor que possuía um legado histórico de decisão política sobre área (KLINTOWITZ, 2015; SERAFIM, 2013).

No que diz respeito especificamente à questão habitacional, destaca Klintowitz (2015), não faltaram entraves à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério para atuar frente à CEF, que por anos ocupou o espaço vago de um órgão coordenador e gestor das políticas habitacionais<sup>63</sup>. A criação do Ministério e, conseqüentemente, da Secretaria Nacional de Habitação, não sobrepôs a importância e o papel da CEF na política habitacional. Importante pontuar que o comando da CEF estava no Ministério da Fazenda que possuía forte poder decisório dentro do governo de Lula<sup>64</sup>.

Essa situação de falta de reconhecimento, tanto do MCidades como do ConCidades, agravou-se nos anos seguintes devido a novos fatos que ocorreram no contexto político mais geral. Em 2005, devido à crise do mensalão, o governo se viu diante da necessidade de sustentar sua base governista e ampliar alianças políticas. Com isso, iniciou-se um processo de reforma ministerial na qual o Ministério das Cidades foi inserido. Em julho do mesmo ano, o Ministro Olívio Dutra deixou o Ministério e foi substituído por Marcio Fortes (Partido Progressista),

<sup>63</sup> “Entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades, no governo de Lula (2003), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional ficou subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando interrupções e a ausência de estratégias para enfrentar o problema” (BONDUKI, 2005, p.655).

<sup>64</sup> Maricato (2011), ao retratar a relação entre os Ministérios durante o primeiro mandato do presidente Lula, afirma que o Ministério que de fato comandava era o da Fazenda, secundado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (p. 50)

uma indicação de Severino Cavalcanti (PE) que era presidente da Câmara dos Deputados na época.

O novo ministro possuía experiência na gestão pública, no entanto, nenhuma relacionada à política urbana<sup>65</sup>. Essa substituição impactou diretamente a CoMP. Junto com Olívio Dutra também deixaram o Ministério Ermínia Maricato e boa parte de sua equipe formada, originalmente, por especialistas e integrantes da CoMP (KLINTOWITZ, 2015). Raquel Rolnik, apesar de permanecer até o final do primeiro governo de Lula (2006), também teve grande parte de sua equipe desligada<sup>66</sup>. Segundo os entrevistados por Silva (2014), “o ministério perdeu muita capacidade de elaboração com a sua cessão à base aliada e a saída, ainda que gradual, de dirigentes técnico-políticos ligados ao PT e com experiência na política urbana” (p.86). Maricato (2011, p. 55), avalia que “A substituição do Ministro Olívio Dutra em julho de 2005 implicou o fim de uma proposta holística, mais avançada e original, que estava embasada nas forças de esquerda”.

Se durante a gestão de Olívio Dutra as decisões do ConCidades eram tratadas como imperativas pelo Ministro, apesar do Conselho não ser deliberativo (KLINTOWITZ, 2015), na gestão de Fortes o Conselho perdeu efetividade. Miguel Lobato (Conselheiro do ConCidades), na 21ª reunião, lembra “que o Conselho vem sendo sistematicamente presidido pelo Secretário Executivo e que as resoluções que o Conselho aprova frequentemente não são publicadas” (LOBATO, no ConCidades em 02/07/2009). Cavalcanti (2009), comprova essa redução de efetividade do Conselho, durante a segunda gestão do Ministério, através da queda de publicação das Resoluções encaminhadas pelos conselheiros relatada por Miguel. Até 2005, praticamente 100% das Resoluções encaminhadas eram aprovadas pelo Ministério. Em 2007, apenas 59% são aprovadas<sup>67</sup>.

O ConCidades recebeu resistências ao seu funcionamento desde o princípio, como mencionado anteriormente. Com a mudança de Ministro, essa situação se agravou e situações como a descrita acima, de perda de efetividade, conduziram ainda mais à redução de credibilidade do Conselho. Os integrantes da CoMP, passaram a prevalecer na representatividade do Conselho com a ausência de outros segmentos, como empresariado e representantes de outros Ministérios. Os movimentos populares passaram a “dominar” completamente aquele espaço de debate.

---

<sup>65</sup> Advogado e diplomata brasileiro. Atuou junto ao Ministério de Minas e Energia (1990-1992), Ministério da Agricultura (1995-2002) e Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2003-2005).

<sup>66</sup> A SNPU era a Secretaria que possuía o maior número de representantes da CoMP.

<sup>67</sup> Márcio Fortes permaneceu à frente do Ministério de julho de 2005 a dezembro de 2010.

Essa representação majoritária dos movimentos, naturalmente, conduziu as discussões a um tom político específico desse grupo que acabou influenciando a confecção das Resoluções. Se por um lado, esse contexto permitiu que setores historicamente excluídos do processo decisório conseguissem participar e fazer valer suas ideias, por outro, minimizou o peso real de outros segmentos, como o setor empresarial. Estes buscaram por outras arenas decisórias nas quais podiam discutir seus interesses econômicos abertamente e conquistar decisões, paralelas àquelas tomadas pelo ConCidades, que, não raro, predominavam ao final (CAVALCANTI, 2009 *apud* SERAFIM, 2013).

Os empresários, desde o início do governo Lula, não apostaram todas as suas fichas na representação via conselhos participativos. Buscaram também outras formas de interlocução, dentre as quais destacamos a participação através do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Cndes), que fora criado para gerar relações diretas com a Presidência da República (MARICATO, 2011). Interessante pontuar que se a CoMP tinha uma relação direta com os gestores do MCidades, pelo menos no início das atividades do Ministério, a CoDCC, como veremos, passará a ter relação direta com a presidência e a Casa Civil através do Cndes.

O Cndes, criado no ano de 2003, é um colegiado composto por um conjunto de representantes da sociedade civil, com trânsito de vários tipos de informação e pontos de vista, que tem por objetivo aconselhar o Presidente da República em todas as áreas de atuação do Poder Executivo<sup>68</sup>. Apesar de na sua definição ser destaca a multiplicidade dos atores na sua composição, o Cndes tinha representação concentrada no empresariado (destaque para a CBIC presente nesse grupo), algumas personalidades de outras áreas (acadêmicos e midiáticos) e poucos representantes dos movimentos populares (KOWARICK, 2004). Dentre os representantes dos movimentos populares, nenhum era ligado ao tema da reforma urbana e, nem mesmo o Ministério das Cidades, tinha acento garantido no Conselho (KLINTOWITZ, 2015).

Não apenas destacamos a criação de mais uma forma de influência que se abriria e que poderia ser explorada pela CoDCC, como a sua proximidade ao próprio presidente. Como mencionado, o empresariado predominava e, obviamente, tinha mais facilidade de aprovar aconselhamentos à presidência favoráveis as suas crenças. Entretanto, como mencionado por Klintowitz (2015), o maior benefício para o empresariado não foram necessariamente os impactos que as sugestões ao Cndes trouxeram para as políticas públicas naquele momento,

---

<sup>68</sup> Disponível em: [Home — Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social CDES](#). Acesso em out. 2022.

mas sim, a proximidade e a interlocução privada que construíram com o núcleo estratégico do governo.

Outros fatos contribuíram para a atuação da CoDCC de forma mais expressiva já nos primeiros anos do governo de Lula. Logo após dois meses da mudança na condução do MCidades, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial de acompanhamento das Políticas de Financiamento e Subsídios à Habitação, o GTI-SFH, composto pelo Ministério da Fazenda, Casa Civil, Banco Central do Brasil e o MCidades. Posteriormente, foram incluídos o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a CEF. O GTI, de uma forma geral, produziu as diretrizes e o modelo de crédito e subsídios que pautou programas habitacionais posteriores, dentre eles o “Minha Casa, Minha Vida” (SILVA, 2014).

A criação desse GTI – com essa composição específica, é bastante significativa para os desdobramentos da política pública habitacional do país nos próximos anos. Inicia-se nesse momento, de forma mais clara, um processo de atenção do governo para a política habitacional com predomínio de ideias economicistas. O predomínio de órgãos ligados à política econômica do país na composição do grupo de trabalho indica a visão que o governo possuía do problema e a forma como pretendia enfrentá-lo a partir de então. Nos anos que se seguem, o que se realiza é a criação de importantes Programas, como Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e PMCMV, comandados pelo Núcleo Estratégico do governo e a participação coadjuvante do MCidades.

Apesar de considerarmos a criação do GTI-SFH, no ano de 2005, como um marco acerca da forma como o governo do presidente Lula passaria a operar na área, é importante destacar a articulação em torno do mercado imobiliário que também se estruturou durante esse período e, certamente, influenciou os próximos passos da política e a escalada de concretização de crenças defendidas pela CoDCC e pela CoFM.

Uma retomada de investimentos nas políticas do setor de habitação se inicia em 2003, principalmente a partir de duas fontes de recursos já conhecidas desde o período do BNH: o FGTS e o SBPE. Os investimentos no FGTS foram ampliados com a justificativa que o Fundo apresentava crescimento seguro e gradual há cerca de uma década. Para o SBPE, o governo agiu no sentido de aumentar a segurança jurídica ao investimento privado que, conseqüentemente, impulsionaria os recursos de produção para a classe média. Com esse



propósito foram aprovadas três leis federais<sup>69</sup> que com o apoio do governo, do mercado imobiliário e bancos foram aprovadas rapidamente (MARICATO, 2011).

Identificamos a aprovação dessas leis como conquistas associadas principalmente à Coalizão da Financeirização da Moradia (CoFM). É o primeiro indício identificado pela pesquisa com características mais claras de influência do grupo e conquista de suas crenças. Entretanto, como será descrito a seguir, compreendemos que o momento do PMCMV representa o predomínio das crenças da CoDCC, enquanto a CoFM estaria mais voltada para atuação no mercado imobiliário da classe média e alta, que não constituem o foco da pesquisa.

A retomada dessas duas fontes de investimento trouxe ânimo para o setor que se encontrava praticamente “inerte” durante a última década. Diante dessa nova conjuntura do mercado imobiliário, também ocorrem atividades, além daquelas institucionalizadas pelo Estado, que impulsionam o setor. Até o ano de 2008, 25 empresas do setor imobiliário (maioria pertencentes a Região Metropolitana de São Paulo) abriram seus capitais na Bolsa e angariaram, com essa ação, cerca de US\$ 20 bilhões (SHIMBO, 2010; BONDUKI, 2014)

Entretanto, esse vigor conquistado pela segurança jurídica e alto volume de recursos não se estendeu por muito tempo. Em 2008 se iniciou um novo momento para o mercado imobiliário que, dentre outros fatores, passou a sofrer com a crise hipotecária americana. O novo contexto minou muitas dessas empresas que se viram com dificuldade de arcar com as responsabilidades assumidas com seus acionistas. O caminho para sair dessa nova conjuntura foi a construção do PMCMV que, segundo Maricato (2011), foi desenhado em parceria com 11 dessas empresas (p.63).

Essa reconstrução política do período que antecedeu a criação do PMCMV é essencial para compreender quais forças e variáveis estavam preponderantes quando o Programa foi formulado pelo governo. É possível visualizar de que forma as coalizões, através das instituições as quais tinham maior autonomia, foram se acomodando na estrutura política do governo Lula. O MCidades e ConCidades se enfraqueceram diante do deslocamento do *locus* decisório das políticas, principalmente, da área de habitação. O núcleo estratégico do governo concentrou em si cada vez mais as principais ações da área e as coalizões ligadas aos interesses

---

<sup>69</sup> Lei Federal 10.931/2004; Lei 11.033/2004 e Lei 11.196/2005. A partir dessas leis, garantiu-se, dentre outras medidas: a “alienação fiduciária” - quando se dá o direito de retomada do imóvel caso não haja o pagamento; o pagamento compulsório do montante devido numa prestação caso o reajuste seja questionado pelo mutuário (era bastante comum os mutuários realizarem o pagamento das prestações em juízo nesses casos); e o “patrimônio de afetação” - desvinculação dos empreendimentos de uma mesma empresa dos demais (MARICATO, 2011; BONDUKI, 2014).

de mercado ganharam maior capacidade de atuação a partir da estrutura legal aprovada e novos espaços de interlocução direta com o próprio presidente da República.

De acordo com Weible e Sabatier (2007), as coalizões “frequentemente lançam iniciativas em vários locais simultaneamente e defendem seus interesses em vários locais simultaneamente (tradução nossa, p.129). Diferentes lugares (*venues*) implicam estratégias e capacidades de influência também diferentes. Certamente, a concentração do processo decisório sobre a política habitacional no Núcleo Estratégico do governo, e a participação de forma secundária do MCidades, constituiu uma arena decisória que favoreceu a atuação da CoDCC.

Diante desse contexto, novas estratégias são colocadas em prática pelas coalizões, como a proposição da PEC 285/08 que aprofundaremos na subseção seguinte.

#### 6.1.1. A PEC da cooperação

No ano de 2008, há a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 285, conhecida como PEC da Moradia Digna. Assinada por um grupo de deputados, tendo como primeiro proponente o deputado Paulo Teixeira (PT/SP)<sup>70</sup>, a PEC consiste na vinculação de recursos orçamentários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social durante o período de trinta anos, ou até que se elimine o déficit habitacional do país. À União caberia, pelo menos, 2% das receitas de impostos federais e aos demais entes da federação, nunca menos de 1% da arrecadação.

A PEC é justificada pelos proponentes, principalmente, pelo fato de que os recursos para a moradia no país são limitados e insuficientes para combater adequadamente o déficit habitacional existente. Com isso, uma forma de se enfrentar o problema é com a otimização dos recursos através do comprometimento das três esferas de governo ao longo do tempo. Também aparece nas falas dos atores do subsistema a defesa da ideia de que “ao garantir recursos permanentes para investimento em moradia digna, a PEC transformará o que é uma política de governo em uma política de Estado” (CHAOWICHE, Mounir, em nome da ABC na Revista Brasileira de Habitação, 2009). Essa argumentação é bastante empregada devido ao fato de que meses após a proposição da PEC o governo lançou o Programa Minha Casa, Minha Vida

---

<sup>70</sup> Também assinam a PEC: Ângela Amin (PP/SC), Zezéu Ribeiro (PT/BA), Fernando Chucre (PSDB/SP), Luiza Erundina (PSOL/SP), Luiz Carlos Busato (PTB/RS), Aldo Rebelo (PCdoB/SP), Arnaldo Jardim (CIDADANIA/SP), Nelson Trad (PMDB/MS) e outros.

(PMCMV) com um volume considerável de recursos públicos. Dessa forma, reconhecem a importância do Programa, mas temem a sua impermanência.

A PEC é apresentada no Plenário em agosto de 2008 e em dezembro do mesmo ano recebe parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) do relator deputado Valtenir Pereira (MDB/MT). O parecer é aprovado de forma unânime e então é criada Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposta. A Comissão Especial realizou quatro encontros desde a sua instalação até a votação do parecer do relator deputado Zezéu Ribeiro (PT/BA). A terceira reunião foi uma audiência pública que contou com a participação de representantes das coalizões identificadas no subsistema nesse momento<sup>71</sup>.

É essencial destacar que a PEC é concebida a partir de uma articulação entre a CoMP e a CoDCC. Nas palavras de Miguel Lobato (MNLM), a PEC é resultado do que as coalizões possuem em comum:

Logo após a lei ser aprovada (SNHIS) foi criado o ConCidades e numa conversa de algumas pessoas, que muita gente chamou de maluco, sentou movimento popular, sentou setor empresarial e resolvemos fazer um pacto. E muita gente disse assim: pessoal, acabaram de vender o movimento popular para o setor empresarial. Nós fizemos um pacto para ver o que nos unia e no debate o que nos uniu foi correr atrás de uma PEC (LOBATO, em nome da MNLM na audiência pública de 08 de set. 2008 da Comissão Especial).

Para a Coalizão da Moradia Popular, os últimos anos permitiram avanços e conquistas. Naquele momento, ano de 2008, tinham aprovados um Sistema Nacional dedicado especificamente para a habitação de interesse social acompanhado de um Fundo Nacional com mesmo propósito. Logo em seguida, criou-se o Plano Nacional de Habitação (PlanHab)<sup>72</sup> que trouxe importantes contribuições técnicas sobre o problema da moradia do país. Entretanto, não havia como implementar o Sistema e todas as valiosas orientações do PlanHab se o Fundo que possuíam era esvaziado (BARTIRIA, em nome da CONAM na audiência pública de 08 de set. 2008 da Comissão Especial). Dessa forma, o caminho encontrado foi unir forças com a CoDCC para garantir recursos para a política pública.

---

<sup>71</sup> Também foram realizados seminários regionais em cada uma das cinco macrorregiões do país.

<sup>72</sup> O PlanHab nasceu de um processo participativo desenvolvido pela consultoria contratada pelo MCidades de um consórcio formado pelo Instituto Via Pública, a Fupam/LabHab (Laboratório de Habitação) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP-SP e Logos Engenharia. De uma forma geral, caberia ao PlanHab a construção de um plano com estratégias capazes de equacionar a questão da habitação em um horizonte de 15 anos. Estruturava-se em torno de quatro eixos: 1) política urbana e fundiária; 2) arranjos institucionais; 3) cadeia produtiva da construção civil; e 4) modelo de financiamento e subsídio (BRASIL, 2009). O PlanHab retomava importantes princípios do Estatuto da Cidade.

A ação conjunta no que ficou conhecida como a Campanha da Moradia Digna<sup>73</sup> não significou o fim das Coalizões como identificadas por essa pesquisa. Os atores foram categóricos ao destacar que se uniram especificamente para lutar pelos recursos públicos para a área e que suas bandeiras e demandas permaneciam intactas:

É bom dizer, quem nem os empresários, nem o movimento sindical, nem o movimento popular, nenhum dos atores específicos dessa agenda abriram mão de suas pautas específicas. Ontem mesmo nós estávamos no Brasil todo organizando o grito dos excluídos, fazendo mobilização no Brasil todo pela moradia digna. O movimento sem teto fazendo a sua mobilização. O movimento sindical não deixou de fazer suas reivindicações no primeiro de maio e nem a sua agenda específica de mobilização e, com certeza, nem o setor empresarial, nenhum representante das prefeituras deixaram de fazer suas agendas e sua pressão no governo na sua pauta específica. Mas para além da pauta específica de cada ator social envolvido na questão da PEC nós temos aqui uma pauta maior e uma agenda maior que é garantir recursos permanentes para a moradia popular no nosso país (...) (BARBOSA, em nome da CMP na audiência pública de 08 de set. 2008 da Comissão Especial).

Desde o início desse trabalho, ambas as coalizões são claras na defesa da atuação do Estado através de fontes públicas de recursos para o atendimento da população de baixa renda. A primeira fala proferida em nome da CoMP codificada por essa pesquisa durante a ANC já pontuava essa questão: é papel do Estado garantir a moradia popular através de fontes de recursos públicos. A CoDCC, por sua vez, também defendeu claramente a necessidade de o Estado subsidiar aqueles que não possuem condição de acessar o mercado de habitação. Defende o emprego de recursos públicos, obviamente, combinados com os recursos privados. Em suma, não divergem na visão sobre a origem dos recursos para a habitação popular. A

---

<sup>73</sup> Entidades participantes da Campanha: Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção (Abramat); Associação Brasileira de Cimento Portland; Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos de Habitação (ABC); Associação Brasileira de Fabricantes de Tintas (Abrafati); Associação Nacional da Indústria Cerâmica (Anicer); Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção (Anamaco); Associação Nacional dos fabricantes de Cerâmica para Revestimento (Anfacer); Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas (Apeope); Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC); Central de Movimentos Populares; Central de Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB); Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam); Confederação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores nas Indústrias da Construção e da Madeira Filiados à CUT (Conticom); Conselho Regional de Engenheiros e Arquitetos do Rio de Janeiro (Crea-RJ); Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros (Fisenge); Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas; Federação Nacional dos Engenheiros (FNE); Força Sindical; Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR); Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FNSHUR); Frente Nacional dos Deputados Estaduais pela Reforma Urbana; Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNL); Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST); Sindicato da Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo (Sinduscon-SP); Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi-SP); Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Mato Grosso do Sul (Secovi-MS); Sindicato dos Engenheiros no Estado de São Paulo (Seesp); Sindicato dos Trabalhadores na Construção Civil do Estado de São Paulo; União dos Vereadores do Brasil; União dos Vereadores do Estado de São Paulo; União Nacional dos Legislativos Estaduais (Unale) e União Nacional por Moradia Popular (UNMP).

diferença entre as coalizões surge no passo seguinte, na forma como os recursos serão aplicados. No entanto, esse não era o foco da PEC. Primeiramente, precisavam garantir a vinculação dos recursos.

Essa ação de cooperação entre as coalizões é interpretada por essa pesquisa como indício de acordo negociado. Segundo o ACF, na ausência de foros alternativos para se recorrer, os insatisfeitos abrirão espaço para a negociação (SABATIER; WEIBLE, 2007). A CoMP, fortemente atrelada ao MCidades e ao ConCidades, demonstrava nítida insatisfação e preocupação com o enfraquecimento desses órgãos nos processos decisórios que passaram a definir os rumos da política da área. Com isso, abrem-se à proposição do acordo que, a partir da PEC, oferecia a possibilidade à coalizão de se beneficiar com a garantia de recursos ao FNHIS que se via esvaziado desde a sua criação.

Interessante pontuar que a árdua batalha travada pela CoMP com a aprovação do FNHIS ao final, apesar de representar uma histórica conquista para o grupo, não foi capaz de gerar impacto estrutural na política de habitação social do país. Com a aprovação do FNHIS, há a incorporação formal de importantes crenças relativas à reforma urbana, entretanto, com baixa adesão ou quase nenhuma aplicação efetiva nas ações empreendidas pelo Ministério nos anos seguintes (KLINTOWITZ, 2015).

Outro ponto que merece destaque é o indício de divergências dentro da CoMP. Na fala apresentada acima, apesar do representante da coalizão destacar que a PEC é uma estratégia pontual de busca por recursos financeiros para a política pública, também evidencia que há integrantes do grupo que discordam da ação de cooperação com os empresários. Os próximos anos de análise nos permitirão investigar com melhor precisão se essas divergências se acentuaram e se, principalmente, passaram a impactar negativamente a atuação da coalizão.

A CoDCC se beneficiava com o acordo ao garantir a vinculação de recursos que futuramente seriam investidos na construção civil. Mais do que isso, a atuação da CoMP de forma conjunta sobre o tema dos recursos financeiros para a habitação dava à CoDCC uma “chancela de aprovação” a suas ideias que estavam sendo apresentadas ao Núcleo Estratégico do governo. Como veremos, um dos principais destaques do PMCMV será a aplicação de recursos do OGU no setor. Inclusive, a aprovação do PMCMV, com vultuosos recursos do orçamento público, também pode ser interpretada como um dos motivos para a não aprovação da PEC. A fala de Inês Magalhães (Secretaria Nacional de Habitação do MCidades), alguns anos depois da apresentação da proposta, evidencia essa relação:

(...) do ponto de vista dos recursos que a PEC da habitação (PEC 285/08) propõe, é preciso destacar que hoje os recursos alocados pelo Governo Federal para a política de habitação ultrapassam o patamar de 2% do orçamento proposto pela PEC. (...) Mas, numa política do Estado, os recursos são apenas uma das dimensões. A campanha talvez devesse incorporar outros componentes de luta, que não só o recurso. (REVISTA BRASILEIRA DE HABITAÇÃO, 2010, p. 11).

Em outubro de 2009, a Comissão Especial profere voto favorável à PEC. No entanto, propõe algumas alterações. Primeiramente, o prazo de trinta anos é substituído por vinte anos. Essa alteração se justifica pela existência de grandes programas naquele momento, como o PMCMV e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que já estavam atuando na redução do déficit habitacional. Também alteram a obrigatoriedade da vinculação dos recursos somente para municípios com mais de 20 mil habitantes. Isso porque os custos da criação e manutenção de um fundo específico poderia não ser justificável para os mais de 1.371 municípios com menos de cinco mil habitantes.

A PEC seguiu para a sua próxima etapa, a votação no Plenário. Há quatro requerimentos de inclusão da PEC na ordem do dia nos anos de 2011, 2012 e 2015<sup>74</sup>, entretanto, segue não analisada pelos deputados até o presente momento de desenvolvimento dessa pesquisa. Certamente, o lançamento do PMCMV enfraqueceu as articulações em torno da aprovação da PEC.

#### 6.1.2. O Programa “Minha Casa, Minha Vida”: política econômica ou política habitacional?

Em março de 2009 é editada a Medida Provisória (MP) nº 459 que dispõe sobre o Programa “Minha Casa, Minha Vida” e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

A MP é justificada pelo Poder Executivo, dentre outros argumentos, pelo cenário de crise financeira mundial com impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego no país. Esse cenário demandava, segundo o governo, a adoção premente de ações anticíclicas no curto prazo, capazes de manter a qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção da atividade econômica. Associada a esse contexto estava a restrição ao crédito, mesmo que por curto período, capaz de gerar danos no setor produtivo e na economia nacional.

---

<sup>74</sup> Requerimento nº 2930 feito pelo Deputado Marçal Filho (PMDB-MS) em 23/08/2011; Requerimento nº 3009 feito pelo Deputado Romero Rodrigues (PSDB-PB) em 30/08/2011; Requerimento nº 4831 feito pelo deputado Romero Rodrigues (PSDB-PB) em 03/04/2012; Requerimento nº 2754 feito pelo deputado Marcos Abrão (PPS-GO) em 19/08/2015.

Dessa forma, defendiam a criação de mecanismos que reduzissem o risco do crédito associados às operações de financiamento habitacional e garantissem a continuidade dos investimentos, principalmente no setor da construção civil (C2.1) (Exposição de Motivos Interministerial nº33).

Somando a crise internacional que passou a influenciar a conjuntura econômica do país à decisão do governo em enfrentá-la privilegiando o mercado da habitação, em especial o setor da construção civil, temos o surgimento do PMCMV com a promessa de construção de um milhão de moradias. Como veremos a seguir, é exatamente essa a concepção do Programa no seu surgimento, de uma ação econômica anticíclica com desdobramentos no âmbito social.

Na sessão plenária de análise e votação da MP a crítica acerca da priorização do mercado no desenho da política pública é apresentada por alguns deputados durante os debates. Ivan Valente (PSOL/SP) afirmou: “Isto aqui não é um plano habitacional. É um plano imobiliário para responder a uma demanda de crise econômica, para responder a uma demanda de política anticíclica” (na sessão plenária de 20 de mai. 2009). No decorrer do debate se torna evidente a visão predominante entre os deputados de que o PMCMV é, certamente, relevante ao propor aplicações de recursos públicos em uma área que historicamente foi negligenciada. Segundo os próprios deputados, não há como se opor a um Programa que busca enfrentar a dura situação habitacional do país. Entretanto, o modelo de ação desenhado a partir da priorização do mercado da construção civil também é contestado.

Ainda durante a sessão plenária, Ivan Valente (PSOL/SP), prossegue na sua crítica ao desenho do modelo e faz questionamentos acerca da proximidade da proposta com o empresariado e a ausência dos órgãos destinados para a questão habitacional do país:

Hoje estamos estabelecendo medidas anticíclicas, qualquer medida, para tentar gerar emprego e injetar recursos na economia. A escolha foi pela construção civil. Nesse caso, cabe uma pergunta: se não fosse isso, porque não tê-lo feito 7 anos antes, Deputado Zezéu Ribeiro? Por que o Ministério das Cidades não participa desse processo? Onde está o Conselho Nacional de Habitação? Onde estão os órgãos do Ministério das Cidades para cuidar desse projeto, que está sendo tocado diretamente pela Casa Civil e pelo Ministério da Fazenda? Há uma linha direta entre o Orçamento Geral da União, as empreiteiras e o sistema financeiro (VALENTE, na sessão plenária de 20 de mai. 2009).

A indicação de influência da CoDCC e “ausência” da CoMP na construção do PMCMV também é confirmada através das atas do ConCidades. Na 20ª reunião do Conselho, reunião na qual foi lançado o Programa, há registros sobre a exclusão do Conselho na definição do Programa:

O Programa Minha Casa, Minha Vida deveria ter sido apresentado e debatido com o ConCidades antes do seu lançamento (...) não houve debate com o plenário do ConCidades, nem foi apresentado para os conselheiros o produto final antes de seu lançamento, impedindo a possibilidade do Conselho propor alterações” (LOBATO, Miguel na 20ª reunião do ConCidades em 24 de mar. 2009).

Meses após o lançamento do PMCMV, na 23ª reunião do ConCidades, registra-se que há um:

esvaziamento da pauta política do Ministério (das Cidades), pois as questões da habitação, saneamento e mobilidade vêm há algum tempo, sendo decididas na Casa Civil, o que indica que as políticas públicas nessa área não são encaradas como políticas de Estado e sim programas de governo (23ª reunião do ConCidades em 07 de dez. 2009).

O início do PMCMV consolida um processo que já era sentido pela CoMP. O Programa se torna a principal ação do governo na área e concentra o processo decisório todo fora do Ministério das Cidades e ConCidades. A CoDCC está no comando nesse momento. As crenças que predominam no Programa ratificam essa afirmação.

## **6.2. O Programa “Minha Casa, Minha Vida” e as crenças das coalizões**

Segundo a MP, o PMCMV compreende o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), além da autorização para a União: transferir recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); transferir recursos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); participar do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab); e conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O PNHU tem como objetivo subsidiar a produção e a aquisição de imóveis para a população com renda mensal de até seis salários-mínimos, contando com a subvenção econômica de até R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais). Já o PNHR tem o propósito de subsidiar a produção ou aquisição de moradias aos agricultores familiares e trabalhadores rurais. No âmbito do PNHR fica a União autorizada a conceder subvenção até o valor de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais).

Ambos os Programas têm a regulamentação sob a responsabilidade do Poder Executivo e a gestão operacional dos recursos efetuada pela Caixa Econômica Federal. Ao Ministério das



Cidades e da Fazenda fica atribuída a responsabilidade pela regulamentação e gestão no âmbito de suas respectivas competências.

Ao FAR fica autorizada a transferência pela União do montante de até R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais), ao FDS até o limite de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) e ao BNDES a subvenção de até R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais). O Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) que tem a função de: I - garantir o pagamento aos agentes financeiros de prestações devidas por mutuários em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento; ou II - assumir o saldo devedor em casos de morte e invalidez, fica a União autorizada a participar com o montante de até R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais). É habilitado o uso do FGHab a famílias com rendas de até dez salários-mínimos.

O FGHab possui ainda um Comitê de Participação. Este Comitê consiste em um órgão colegiado que deverá ser presidido por um representante do Ministério da Fazenda e composto ainda por representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Casa Civil.

Prevê também a Medida Provisória do PMCMV diretrizes acerca do registro de imóveis. Define que as custas e emolumentos devidos pelos atos de abertura de matrículas, registro de incorporação, parcelamento do solo, averbação de construção, instituição de condomínio, registro da carta de habite-se e demais atos referentes à construção de empreendimentos no âmbito do PMCMV serão reduzidos de acordo com os valores das unidades habitacionais. Para unidades de até R\$ 60.000,00 a redução pode chegar a 90% dos custos cartoriais. Para a população com renda familiar de até três salários-mínimos não são devidas custas e emolumentos referentes à escritura pública e aos demais atos relativos ao primeiro imóvel residencial.

Há um capítulo específico sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos, definida pela MP como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Art. 46). Associada a essa definição, a MP apresenta vários conceitos relativos ao tema, como: área urbana, área urbana consolidada, demarcação urbanística, legitimação de posse, Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), assentamentos irregulares, regularização fundiária de interesse social e regularização fundiária de interesse específico<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> A definição de cada um desses conceitos se encontra no artigo 47 da lei.

Merece destaque que a MP exige observância às diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) para os processos de regularização fundiária. O Estatuto da Cidade também é colocado como um dos critérios de prioridade para a definição das áreas urbanas a serem contempladas pelo Programa. Entretanto, a observância pelos Municípios dos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade ocupa a terceira posição de prioridade em um total de três critérios disposto na MP<sup>76</sup>.

Um dos principais pontos de destaque do PMCMV, certamente, é a previsão de considerável volume de recursos para área oriundo do Orçamento Geral da União (OGU), exatamente como demandado pelas coalizões através das crenças C5.1 e C5.2. Parte desse recurso é destinado para a população de mais baixa renda (de 0 a 3 salários-mínimos) indicando atenção a essa questão historicamente negligenciada pelas políticas públicas de habitação do país.

É possível traçar um paralelo com o PlanHab sobre esse aspecto. O Plano aprovado antes do PMCMV previa, exatamente como aparece na proposta do Programa, investimentos de 2% de recursos do OGU no setor. No entanto, avançava ao propor esse investimento através de uma variedade de programas alinhados às diversas necessidades habitacionais do país. O PMCMV atendeu à questão financeira, porém a concentrou quase que totalmente na via privada do mercado da construção civil.

Embora o Programa preveja subsídio integral para a população de zero a três salários-mínimos, que representava 90% do déficit habitacional do país, destinava a esse grupo apenas 40% das unidades previstas (400 mil unidades). Já para a população de seis a dez salários-mínimos, que correspondia a cerca de 2,4% do déficit, há a previsão de 200 mil unidades – 25% do total<sup>77</sup>. Fica clara a orientação mercadológica do Programa que prioriza o atendimento da população que se adequa às condições de endividamento do mercado e, conseqüentemente, favorece a sua expansão.

---

<sup>76</sup> Critérios: I - a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada; II - a implementação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de medidas de desoneração tributária.

<sup>77</sup> Dados referentes a primeira versão do Programa.

Tabela 2 - Metas do PMCMV e déficit habitacional acumulado por faixa de renda

Faixa de renda (em SM)	Déficit acumulado (em %)	Meta do PMCMV (em %)	Déficit acumulado (em mil)	Metas do PMCMV (em mil)	% do déficit acumulado atendido
<b>Até 3 SM</b>	91	40	6.550	400	6
<b>De 3 SM a 6 SM</b>	6	40	430	400	93
<b>De 6 SM a 10 SM</b>	3	20	210	200	95
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>7.200</b>	<b>1.000</b>	<b>14</b>

Fonte: BONDUKI (2014).

Dessa forma, o PMCMV atende claramente a crença C6.3 (a participação do setor privado na solução dos problemas de habitação social é essencial). E essa será a sua principal marca – e principal crítica – como desenho de política escolhido pelo governo Lula. À construção civil foi concedida ampla capacidade de atuação através da definição dos projetos que seriam implementados em todas as faixas de renda. O entrevistado 1 (CoMP) destaca a relevância que o Programa teve para a área, principalmente com relação à previsão de atendimento da população de baixa renda. Entretanto, afirma que o Programa concedeu principal protagonismo para quem não devia: o mercado.

O entrevistado 2, no entanto, defende a participação do mercado na estrutura do PMCMV como uma “virada de chave” na forma de se pensar políticas habitacionais no país. Defende que a estrutura do PMCMV atrelada à participação do setor empresarial trouxe ganhos de escala e agilidade para as políticas do setor:

Foi uma virada de posição. Até o BNH o entendimento era de que habitação popular era feita por intermédio do Estado. A habitação popular ocorria através das Cohabs, Cooperativas. Foi uma virada de chave porque permitiu que a iniciativa privada oferecesse produtos para a população de baixa renda. Essa entrada da iniciativa privada deu uma velocidade de produção de habitação não conhecida anteriormente. Essa velocidade foi um ganho importante politicamente por um tempo.

A fala dos entrevistados se tornam mais claras com a explicação da operacionalização especificamente do atendimento da faixa 1 pelo Programa. Para essa faixa de renda, as unidades habitacionais eram produzidas pela iniciativa privada com recursos financiados pela CEF. Em seguida, os imóveis prontos eram vendidos às famílias que, com subsídios de até 96% do valor do imóvel, passavam a pagar mensalmente um valor de até 10% da sua renda familiar ou R\$25,00, por um período de até dez anos. Os beneficiários eram selecionados pelos Municípios ou Estados através de cadastros habitacionais e o contrato de financiamento do imóvel era firmado diretamente com CEF. Em resumo, as construtoras definiam o terreno e o projeto dos

empreendimentos, aprovavam-nos junto aos órgãos competentes e os vendiam integralmente para a CEF, livres de custos de comercialização e riscos de inadimplência dos futuros mutuários<sup>78</sup>.

Sobre essa dinâmica presente no PMCMV, o entrevistado 3 comentou: o Programa “dava uma autonomia absurda para o construtor fazer o que quisesse. Ele comprava a terra distante do centro da cidade, fazia a construção da pior qualidade e não tinha ninguém que se responsabilizava”. Ainda sobre o assunto, o entrevistado 1, em tom de crítica, falou: “Ninguém perguntou para a pessoa que vai morar no empreendimento como é que ela queria morar, de que jeito ela quer morar, onde ela quer morar (...) ela tem uma única opção: ir ou não para o conjunto”.

Se de um lado, a proposta do Programa baseada fortemente na atuação do mercado trouxe agilidade no atendimento da demanda por novas unidades habitacionais, por outro, lançou luz a problemas já bastante conhecidos sobre o acesso à cidade; à terra urbanizada. A definição da localização dos conjuntos se dá nos Municípios através de agentes do mercado imobiliário que, obviamente, priorizarão os terrenos que conferirem melhores resultados econômicos. Em outras palavras, dá-se preferência para as terras mais baratas que estão localizadas à margem das cidades. Agrava-se esse problema com o lançamento do PMCMV que impulsionou o aumento de preço de terras e imóveis em todo país. Essa questão é aprofundada na seção 7.3.1.

Esse fato já aparece no debate do plenário da Câmara em que a MP é votada:

Este programa se assemelha muito ao BNH, feito na época da ditadura. O BNH cometeu vários erros porque não incorporou a proposta de planejamento das cidades. Um programa que tenta fazer 1 milhão de casas de afogadilho – evidentemente, não vai conseguir –, na reta final de um Governo, com uma conotação muito eleitoral, corre o risco de fazer casas em locais afastados ou em terrenos inadequados, de construir um conjunto de moradias que depois não servirão para as pessoas, como tantos que há no Brasil feitos dessa forma (CORUJA, Fernando na sessão plenária de 20 de mai. 2009)

Dessa conhecida problemática– o nó da terra urbana – nasceram leis como o Estatuto da Cidade, já apresentado anteriormente. E, apesar da MP prever a observância ao Estatuto nos processos de regularização fundiária e definição dos espaços nos quais os conjuntos habitacionais serão construídos, esbarramos, novamente, em outro entrave já bastante

---

<sup>78</sup> Para a faixa 2 e 3, as empresas financiavam a produção junto à CEF e o beneficiário, após lançamento do imóvel, procurava diretamente a construtora ou a CEF para obter financiamento. A faixa 2 tinha direito ao subsídio parcial em financiamentos com recursos do FGTS, redução dos custos de seguro e acesso ao Fundo Garantidor. A faixa 3 seguia com os mesmos benefícios da faixa 2, no entanto, sem direito aos subsídios.

conhecido: o planejamento urbano municipal. Os instrumentos de regulação da terra e aplicação da função social da propriedade, previstos na CF e no Estatuto da Cidade, estão condicionados ao Plano Diretor Municipal. Entretanto, como nos mostra a tradição brasileira, a existência das leis e do plano nada garantem (MARICATO, 2009).

Aos Municípios, coube o papel secundário de parceiro na implementação do Programa, bem como facilitador ao ofertar contrapartidas de terras e isenções tributárias que favoreciam a adesão ao Programa. As decisões são concentradas na União e, mais especificamente, em um grupo estratégico do governo.

A análise crítica do desenho do PMCMV nos permite identificar a presença das seguintes crenças: C2.1 (Visão economicista), C5.2 (recursos financeiros de fontes públicas e privadas), C6.3 (setor privado é essencial) e C8.1 (Centralização na União). Na próxima seção é apresentado a modalidade “Entidades” que, como veremos, também garantirá a crença da autogestão (C11.1). Porém, traçando um paralelo com o primeiro momento da pesquisa e as crenças que prevaleceram nos marcos legais analisados, o PMCMV é bastante emblemático não apenas quando olhamos para as crenças consolidadas na sua estrutura, mas também para a ausência de certas crenças que estiveram fortemente presentes no debate entre os atores do subsistema nos anos anteriores.

A gestão participativa, crença emblemática da CoMP e latente durante os mais de dezoito anos de tramitação e debate dos marcos analisados na seção 5 da tese, não é contemplada pelo Programa. Igualmente, não há previsão de conselhos com a participação da sociedade civil. Há um comitê participativo voltado para a gestão do Fundo Garantidor, porém formado apenas por representantes dos Ministérios considerados estratégicos pelo governo. O PMCMV ignora a estrutura do SNHIS amplamente debatida, assim como organiza a operacionalização de seus fundos totalmente fora do FNHIS. Ignorar o SNHIS/FNHIS significa automaticamente ignorar a participação popular no processo de feitura das políticas da área, bem como a descentralização da política entre os entes da federação.

Apesar da menção ao Estatuto da Cidade na MP e um capítulo sobre regularização fundiária, o PMVMC representa uma política pública que pouco considerou do debate da reforma urbana arduamente realizado pela CoMP por anos.

Há um grande ausente neste processo de habitações populares: o Ministério das Cidades. O programa é concebido pela Casa Civil, pelo Ministério da Fazenda; seu principal agente é a Caixa Econômica; há relação direta com a indústria da construção, com estocadores de terreno, os donos de terra. Então, todo um processo de cidadania e de mobilização republicana, como o Governo costuma tanto dizer, fica colocado à margem. Vemos que foram

desconsiderados – à parte o mérito concreto de haver moradia para a população que dela precisa – o Estatuto das Cidades, a legislação ambiental, a Conferência das Cidades, que o ex-Ministro Olívio Dutra tanto se empenhava em fazer funcionar, o Conselho Nacional das Cidades, o próprio Plano Nacional de Habitação, o Fundo Nacional de Habitação. Ou seja, o conceito fundamental de reforma urbana está à parte disso (ALENCAR, Chico na sessão plenária de 20 de mai. 2009).

### 6.2.1. PMCMV – Entidades

Como demonstrado na subseção anterior, o PMCMV é, na verdade, um conjunto de programas que, a partir de dinâmicas distintas de funcionamento, procuram atender públicos com diferentes faixas de renda. Nesse contexto, há também a inclusão do PMCMV – Entidades (PMCMV-E), que pela sua proposta de atuação através das entidades populares sem fins lucrativos, destoa da visão mercadológica predominante de produção de moradias através da iniciativa privada.

O PMCMV-E é lançado oficialmente junto com o PMCMV-geral, no entanto, é regulamentado somente cinco meses após, através da Resolução CCFDS 141, de 10 de junho de 2009. A modalidade “Entidades” adentra à estrutura do PMCMV com um aporte de recursos pequeno, residual, em relação ao montante global (de apenas 2%), entretanto, é inegavelmente importante para os movimentos populares de moradia que historicamente tiveram a sua crença da autogestão negligenciada pelos governos federais.

A Resolução 141/2009 previa que era objetivo do Programa Habitacional Popular - Entidades – Minha Casa, Minha vida tornar acessível a moradia para a população cuja renda familiar mensal bruta não ultrapassasse R\$ 1.395,00, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, para a aquisição de novas moradias. A forma de atendimento se dava através da concessão de financiamento com desconto variável, de acordo com a capacidade de pagamento de prestações mensais que não ultrapassariam 10% da renda mensal bruta ou R\$ 50,00, o que fosse maior, pelo prazo máximo de dez anos. Os recursos financiáveis eram oriundos do OGU. Temos aqui o atendimento das crenças C11.1 (visão favorável a autogestão na produção social de moradia) e C5.1 (recursos de fontes públicas).

Os programas autogestionários são uma demanda dos movimentos por moradia desde o princípio, já presente nas reivindicações da 1ª Caravana da Moradia para Brasília no ano de 1988 (RODRIGUES; MINEIRO, 2012). Aparece também no projeto de Lei de iniciativa popular de criação do SNHIS (1991) ao incluir as associações, cooperativas e organizações

sociais como agentes da política habitacional no país. No entanto, como veremos a seguir, a criação dessa modalidade dentro do PMVMC foi resultado de intenso processo de luta e busca por espaço empreendidos pela CoMP que, como sabemos, enfrentava naquele momento um distanciamento do processo decisório das políticas habitacionais do país.

De acordo com o entrevistado 1, o PMCMV-E é inserido posteriormente ao pacote habitacional que estava sendo gestado pelo Núcleo Estratégico do governo:

Como que ele [PMCMV] foi feito. E aí vem a nossa briga desde o primeiro dia que foi falado assim: ‘nós estamos pensando em soltar um pacote de habitação’, e isso foi em 2008, quando nós começamos a briga que quem estava dando o modelo, quem estava montando o Programa, era o setor empresarial e tinha muito pouco espaço para os governos populares, urbanos e rurais. Então a custo de pancada nossa de um lado, pancada nossa do outro com os rurais, saiu o PNHR e Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades (Entrevistado 1, CoMP).

Durante o processo de formulação do PMCMV, fica evidente que não havia a intenção do governo de atendimento de várias demandas da CoMP, dentre elas o sistema de autogestão. O que havia e atendia parcialmente às demandas da coalizão era a possibilidade de subsídios para a população de baixa renda a ser atendida via iniciativa privada. A entrada da modalidade “Entidades” ocorreu somente após luta e insistência dos movimentos populares. Mineiro e Rodrigues (2012) relatam que ao mesmo tempo em que o pacote era gestado, “os movimentos e o FNRU realizaram diversas atividades de mobilização, como ‘Jornada de Lutas pela Reforma Urbana’, em novembro de 2008, com ocupações e manifestações em diversos Estados” (p.25). Dessa pressão se abriram possibilidades de diálogo. Primeiramente, uma audiência com o Presidente da República e, em seguida, reunião com Dilma Rousseff, então ministra da Casa Civil.

Dessa abertura para negociação, diretamente com o Presidente da República e a Casa Civil, que nasceu o PMCMV-E. Interessante pontuar esse fato. A inclusão da proposta oriunda da CoMP ocorreu em uma arena distinta daquela “conquistada” pela coalizão anteriormente. O PMCMV-E não surge através da intervenção do MCidade e nem das resoluções do ConCidades. Assim como o empresariado, os movimentos populares se utilizaram de uma via particular de diálogo com o presidente, conversas de gabinete. Mais um indício da mudança do *venue* (WEIBLE; SABATIER, 2007) da política pública que traz consigo implicações para a capacidade de influência das coalizões.

Por um lado, esse fato deslegitima a luta pelo diálogo aberto, coletivo, que a CoMP sempre buscou. Por outro, aproxima o governo da CoMP quando a insere na estrutura do

Programa através do “Entidades”, mesmo que com uma parcela ínfima de recursos com relação ao todo do Programa e ignorando, praticamente, todas as crenças referentes à luta por uma reforma urbana no país. Nesse sentido, o trabalho de Tatagiba (2018) é bastante elucidativo quando destaca a frase que sintetizou a visão de entrevistados pertencentes aos movimentos populares de moradia sobre o assunto: “o PMCMV-E é o que tem para hoje” (p.16).

A busca por participação da CoMP continuou mesmo após a sua efetiva inserção no Programa com o PMCMV-E. Viana (2017), em seu trabalho apresenta a seguinte fala de entrevistado pertencente aos movimentos populares:

No dia seguinte, no lançamento do MCMV, no Palácio do Planalto, completamente lotado, começa a cerimônia, sobe o cara da MRV [construtora] para falar, sobe o presidente da CBIC, dois empresários, e a gente lá embaixo ‘porra, nós não vamos falar nessa merda?’ (risos), começa um ‘zunzun’, a gente caminhando de um lado para o outro, falando um monte, o Lula olha para baixo e fala assim ‘o que está acontecendo?’ Ai a gente balança as bandeiras e ele diz ‘vem cá, Dulci<sup>79</sup>, vai lá e veja o que está acontecendo’ aí a gente ‘pô, lança um programa e a gente está fora da mesa?’, aí o Dulci foi lá e falou no ouvido dele, aí o Lula disse ‘bota eles para falar’. O Dulci pondera ‘ah, mas tem o protocolo, Lula responde ‘que porra de protocolo, manda os meninos falarem’, daí sobe os 4 movimentos no palco e falamos. Mas, porque estou contando essa historinha: para ilustrar que era isso mesmo, ou seja, que foi uma coisa pensada para as construtoras, com as construtoras, e que, na negociação política, obteve um espaço para os movimentos. Espaço que foi ‘brigado’ até o momento do lançamento, até para participar no palco a gente foi dando ‘cotovelada’ nesse espaço (Entrevistada 32 – movimentos populares, p.67).

Como podemos perceber, diante da enorme possibilidade de investimentos na área que o pacote habitacional indicava, a CoMP tratou logo de garantir a sua parcela do bolo e sua efetiva participação na estrutura do Programa. O PMCMV-E é o exemplo disso. Entretanto, é importante pontuar que acerca da autogestão, desde o ano de 2004, o governo implementava o Programa Crédito Solidário (PCS)<sup>80</sup> que, além de já apresentar baixos resultados até o ano de 2009, com o início do PMCMV-E foi praticamente enterrado. Assim como para aprovação do “Entidades”, o PCS só foi conquistado com a combinação de reivindicações de rua e longas negociações dentro do governo. Para os movimentos populares o PCS seria temporário até que se aprovasse o FNHIS (VIANA, 2017).

Enfim, a inclusão da modalidade de atendimento da população de baixa renda através das entidades populares no “guarda-chuva” do PMCMV é bastante significativa para a compreensão do contexto político e o posicionamento das coalizões nesse cenário. Fica

<sup>79</sup> Secretário-geral da Presidência da República durante o governo Lula.

<sup>80</sup> Resolução do Conselho Curador do FDS, nº 93 de 28 de abril de 2004.



evidente a predominância da CoDCC no desenvolvimento do PMCMV e concretização de suas crenças. A CoMP, assim como nas legislações analisadas na seção 5, conquistam seu espaço a custo de muita luta e negociação. Como pontuado acima, para a CoMP o PMCMV-E “é o que tem pra hoje”. Interpretamos esse fato como “o que foi possível” a coalizão conquistar diante dos inúmeros eventos que impactaram o Subsistema e seus recursos no jogo político existente. A seguir, esses eventos serão destrinchados com mais profundidade.

Traçamos também uma relação com o trabalho de Klintowitz (2015) que apresenta a ideia de que o governo Lula procurou manter uma agenda dupla que garantisse contentamento para ambos os lados (movimentos populares e empresariado). Para a autora, a entrada do “Entidades” no PMCMV é mais um exemplo da estratégia do presidente de fazer com que ambos os atores se sentissem atendidos e, dessa forma, permanecessem aprovando o governo.

De fato, mesmo com uma participação residual dos movimentos populares através do “Entidades”, o PMVMC é aprovado e implementado com o apoio de ambas as coalizões. O que há de se pontuar, certamente, é que o Programa se volta muito mais para o atendimento das crenças que privilegiam a CoDCC. O setor privado, além de “ditar” a definição do desenho do Programa, é o seu grande protagonista. A CoMP, por sua vez, ao adentrar o Programa garante a sua participação como ator relevante na área e, mais significativo que isso, a sua participação se dá através da autogestão que, apesar de compor uma pequena parte do todo, é a maior experiência da modalidade já realizada até então.

#### 6.2.2. PMCMV – Oferta Pública

O processo de “acomodação” dos vários atores influentes no conjunto de ações que compunham o pacote habitacional se estendeu também aos representantes dos governos locais e estaduais. Por intervenção do Congresso Nacional, foi incluído ao PMCMV a modalidade “Oferta Pública”, também conhecida como Sub-50.

A versão original do Programa enviada para aprovação no Congresso Nacional não previa o atendimento de pequenos municípios. O foco estava direcionado para as regiões metropolitanas e cidades com mais de cem mil habitantes. Apesar de, efetivamente, o déficit habitacional do país se concentrar nesses grandes núcleos urbanos, a modalidade sub-50 foi inserida por intermédio do Relator da Medida Provisória, o deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), que em seu parecer pontuou que a alteração era motivada pelas mais de cinquenta emendas propostas ao texto da MP sobre o assunto. Justificou:

A razão é bastante simples. Ao longo dos anos, esses centros urbanos concentraram, de uma forma ou de outra, os investimentos públicos e privados e, assim, atraíram um volume de população maior do que aquele que o poder público poderia atender com seus serviços. Tal fato deu origem as situações de carência que hoje observamos, não apenas na área habitacional, mas também na educação, na saúde e em outras áreas. Se o novo programa mantiver a concentração de investimentos vai apenas reproduzir a história, levando, a médio e longo prazo, a um agravamento dos problemas hoje vividos. É necessário que sejam feitos investimentos em pequenos municípios para cortar o círculo vicioso das migrações em busca de melhores condições de vida (ALVES, MEDIDA PROVISÓRIA 459/2009. MENSAGEM Nº183/2009).

O Sub-50 ficou então definido como a modalidade destinada ao atendimento dos municípios com menos de cinquenta mil habitantes e dos beneficiários com renda familiar mensal de até três salários-mínimos, por meio de instituições financeiras previamente autorizadas pelo Banco Central do Brasil ou de agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Nessa modalidade os municípios conquistaram maior protagonismo, pois passaram a acessar os recursos através de editais de oferta pública. Assim como o PMCMV-E, o Sub-50 recebeu uma parcela residual com relação ao todo de apenas 13,5% das unidades previstas.

Em vários documentos analisados, a inclusão do Sub-50 é associada a uma conquista de atores pertencentes às esferas municipal e estadual de atuação, com destaque para a Associação Brasileira de Cohabs (ABC) e o Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FNSH DU). O próprio relator da MP, em entrevista à Revista Brasileira de Habitação, fala sobre a influência desses atores na conformação do Programa:

A ABC e o FNSH DU fizeram um trabalho excepcional, convencendo a mim e a toda a Câmara dos deputados, da importância da inclusão dos municípios de até 50 mil habitantes ao Programa Minha casa, Minha vida. Na verdade, a situação era óbvia. Os habitantes dos pequenos municípios iriam migrar para os grandes pelo sonho da casa própria, agravando os problemas das capitais. (REVISTA BRASILEIRA DA HABITAÇÃO, 2012, p.5)

O entrevistado 4 também enfatiza esse fato ao afirmar que o “Oferta Pública” é “resultado de uma ampla articulação construída com o Congresso para a inclusão de uma modalidade que atendesse os municípios com população de menor porte. Inclusive, não só no texto, mas com a previsão de unidades previstas para esses municípios”.

Interessante pontuar que, diferentemente dos movimentos populares e do empresariado, esses atores conquistaram sua parcela no pacote habitacional por uma via diferente. Carlos

Marun (presidente do FNSH DU), em audiência pública<sup>81</sup>, destacou que os “diálogos com o Governo resultaram infrutíferos” e que foi o Congresso Nacional que criou a modalidade. Lembremo-nos que tanto a ABC quanto o FNSH DU são atores constituídos de governantes, na sua maioria prefeitos. Logo, a via partidária, própria da composição do Legislativo, permitiu-lhes maior capacidade de penetração e difusão de ideias.

Mesmo não sendo uma inclusão realizada pelo Executivo, ao fim, o Sub-50 viabilizou benefícios para as diferentes esferas de governo. Para o governo federal, especificamente, o PMCMV passou a contar com importantes apoios públicos. Além da ABC e FNSH DU, destacamos a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Confederação Nacional de Municípios (CNM).

### **6.3. A implementação do Programa “Minha Casa, Minha Vida” e o progressivo enfraquecimento da Coalizão da moradia popular**

Apesar dessa seção estar intitulada com o termo “implementação”, esclarecemos que não se trata de uma análise específica de implementação de política pública. Empregamos o conceito apenas como uma forma de divisão do longo período que o Programa vigorou e também como organização das informações relativas à influência das coalizões na configuração da Política. Dessa forma, a seguir, são apresentados, de forma contextualizada com o ambiente externo, os principais debates e entraves do PMCMV identificados através das audiências públicas e as soluções incluídas posteriormente. O foco permanece na atuação dos diferentes atores, suas crenças e a capacidade de consolidá-las na política pública em questão.

#### **6.3.1. De Lula a Temer: do auge ao declínio**

Nos seus onze anos de existência, o Programa passou por quatro mudanças de governo, além de várias alterações que, no geral, introduziram ajustes ao desenho da política e novas metas que se desdobraram nas chamadas fases II e III<sup>82</sup>. A fase I, como já mencionada, previa a construção de 1 milhão de novas moradias; a fase II a previsão de 2 milhões e a fase III de outros 2 milhões. Porém, desde já, adiantamos que nenhuma alteração proposta e aprovada no decorrer dos anos modificou significativamente a dinâmica do Programa. A sua essência mercadológica permaneceu preponderante até a sua extinção.

---

<sup>81</sup> Audiência Pública da Comissão de Desenvolvimento Urbano em 11 de abr. 2012.

<sup>82</sup> Mudanças previstas, principalmente, nas seguintes normas: Lei 12.249/2010, Lei 12.424/2011, Lei 12.693/2012, Lei 12.722/2012, Lei 13.043/2014, Lei 13.097/2015, Lei 13.173/2015, Lei 13.274/2016 e Lei 13.465/2017.

Acerca da implementação da sua primeira versão, o Programa rapidamente apresentou bons resultados. Atingiu os objetivos econômicos propostos auxiliando o país a lidar positivamente com os impactos da crise internacional. Politicamente, também alcançou posição de importância semelhante à do Programa Bolsa Família garantindo ótima avaliação ao presidente (CARDOSO et al, 2017). Essa avaliação positiva, que permaneceu até o fim do governo Lula, projetou-se em Dilma Rousseff que tinha forte relação com o Programa dada sua atuação como chefe da Casa Civil. De fato, o resultado foi a sua eleição como próxima presidenta do país e a garantia de continuidade do Programa.

De posse como nova presidenta do Brasil, Dilma Rousseff logo tratou de anunciar a segunda versão do Programa que teve seus recursos e meta aumentados. Destacam-se entre as alterações os novos limites das faixas de rendas dos públicos-alvo, o aumento dos custos máximos das unidades e a inclusão da facilitação do acesso ao cadastro por mulheres<sup>83</sup>. Também são adicionadas especificações mínimas relacionadas à acessibilidade das unidades, aos padrões de qualidade e dimensionamento dos ambientes. Alguns desses pontos serão aprofundados a seguir por conta da relevância que tiveram nos debates e falas dos atores/coalizões.

Acerca da meta definida para a fase II, o atendimento do faixa 1 recebeu maior atenção. Se na primeira versão o Programa destinou 400 mil unidades para a população de mais baixa renda (apenas 40% do total da meta), na sua segunda versão apresentou um maior enfoque para esse grupo que passou a receber 1.440.000 unidades (60% da nova meta). Uma indicação de que a CoMP conquistou mais espaço nessa nova versão, apesar das faixas 2 e 3 ainda permanecerem com os outros 40% da meta e representarem apenas 30% do déficit habitacional acumulado de todo o país<sup>84</sup>.

No decorrer dos anos seguintes, pós lançamento da fase II do Programa, o contexto político-econômico começou a mudar. As águas de relativa calma nas quais a presidenta surfava, ainda por influência do governo anterior, começaram a se agitar. Surgia o temor da nova etapa da crise financeira internacional que, naquele momento, mostrava-se forte na Europa, em especial na Grécia, Portugal, Espanha e Irlanda. Foi a oportunidade para o governo dar novos passos no sentido da construção de um novo programa econômico, chamado de Nova

---

<sup>83</sup> Mulheres casadas legalmente, mas que tiveram o lar abandonado pelo marido, passaram a poder assinar sozinhas o contrato e ser proprietárias do imóvel.

<sup>84</sup> Ministério das Cidades (2011) com base no déficit habitacional 2000/2010 da Fundação João Pinheiro (2004, 2013).

Matriz Econômica<sup>85</sup>. Destaca-se que essas novas medidas econômicas estavam em harmonia com um documento enviado ao governo e assinado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), pela Central Única de Trabalhadores (CUT), pela Força Sindical, pelo Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e pelo Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo (SINGER, 2015).

No entanto, a Nova Matriz Econômica não surtiu o efeito esperado e os índices econômicos se mantiveram negativos. Paralelamente, iniciou-se uma forte crítica da grande mídia à política econômica do governo que, aos poucos, foi impulsionando à burguesia industrial a “abandonar o barco” (CARDOSO et al, 2017). Como resposta, o governo passou a implementar ações mais ortodoxas, como a alteração da equipe econômica por nomes mais próximos ao mercado financeiro<sup>86</sup>. Para complementar o contexto nada favorável ao governo, ao longo do período eleitoral de 2014, surgem as primeiras denúncias sobre corrupções ligadas à Petrobrás que culminaram na instalação da “Operação Lava-Jato” pela Política Federal<sup>87</sup>. A crise já estava instalada e passará a corroer as bases do governo da presidenta Dilma.

A política econômica restritiva adotada, com fortes impactos nos gastos públicos, passou a enfraquecer o PMCMV, principalmente em relação ao atendimento do faixa 1. Mesmo assim, no ano de 2015, foi anunciada a fase III do Programa que se desenrolou de forma bastante nebulosa e incerta. Havia a previsão de novas contratações, entretanto, a preocupação mais preponderante era como garantir a conclusão das obras já iniciadas. Certamente, a questão orçamentária foi uma tônica nos debates que ocorreram nas audiências públicas realizadas após o ano de 2014.

Durante os anos de 2015 e 2016, o contexto político se agravou ainda mais com o aumento das denúncias de corrupção que passaram a envolver diferentes partidos, órgãos e empresas públicas. O discurso de criminalização do PT começou a se expandir na mídia e grandes manifestações públicas, contra e a favor do governo, despontaram pelo país

---

<sup>85</sup> Com base em princípios *neokeynesianos* e anticíclicos, o governo iniciou um processo intenso de luta contra a política de juros altos e de valorização do real, com foco, no longo prazo, na construção de uma nova agenda que permitisse o investimento industrial. Para mais detalhes sobre as medidas econômicas colocadas em prática consultar: Singer (2015); Cardoso; Aragão; Jaenish (2017).

<sup>86</sup> Logo após a sua reeleição em 2014, a presidenta nomeou Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda que implementou forte política restritiva com significativos impactos na economia (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISH, 2017).

<sup>87</sup> A “Operação Lava-Jato” foi uma força-tarefa de combate à corrupção e lavagem de dinheiro, com início em março de 2014. Quatro organizações criminosas, com participação de agentes públicos, empresários e doleiros passaram a ser investigadas pela Justiça Federal em Curitiba. A força-tarefa identificou esquemas de corrupção na Petrobrás, maior estatal brasileira, e na construção da usina nuclear Angra 3 (Disponível em: [Entenda o caso — Caso Lava Jato \(mpf.mp.br\)](http://mpf.mp.br). Acesso em abr. 2023).

(CARDOSO et al, 2017). Daí em diante, a relação do governo com o Congresso Nacional piorou reduzindo a sua capacidade de governabilidade. Em agosto de 2016 conclui-se o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rouseff.

Especificamente, com relação ao MCidades, a dois dias da votação do *impeachment* na Câmara, o então Ministro Gilberto Kassab (PSD) entregou sua carta de demissão. A decisão do Ministro estava relacionada com a orientação dada pela bancada de seu partido de votar favoravelmente à continuidade do processo de *impeachment*. Com sua saída, passou a ocupar o cargo a ex-Secretária Nacional de Habitação dos últimos onze anos do governo, Inês Magalhães<sup>88</sup>, que permaneceu a frente do Ministério por menos de um mês<sup>89</sup>.

Com o início do “novo” governo tendo Michel Temer à frente da presidência, muda-se a equipe gestora do MCidades, assim como o discurso predominante do governo sobre o Programa. Bruno Araújo<sup>90</sup> é o novo Ministro da pasta e Maria Henriqueta Arantes Alves é a nova Secretária Nacional de Habitação. É importante pontuar que Maria Henriqueta tem papel relevante no subsistema da Política, pois ela representou o empresariado, principalmente como consultora da CBIC, na maioria das audiências públicas analisadas, além de também falar em nome de entidades empresariais no Conselho das Cidades. Uma importante representante da CoDCC que passou a ocupar posição estratégica no governo. Aumentam-se os recursos da CoDCC.

Há um registro interessante na ata da 33ª reunião do ConCidades em que ao discutirem o tema da habilitação de entidades populares para o PMCMV, Maria Henriqueta (CoDCC), conselheira àquela época, solicita que o assunto fosse tratado noutra oportunidade. O pedido não é bem recebido pelo também conselheiro Miguel Lobato (CoMPRU) que afirma que o “debate era de interesse social e, portanto, ela [Henriqueta] não teria nenhum interesse em fazê-lo” (2012). Retomamos essa breve discussão apenas para complementar a afirmação feita acima de que a nova Secretária Nacional é claramente integrante da CoDCC e que possuía discordâncias com a CoMP há tempo.

Como mencionado anteriormente, a questão econômica orçamentária tomou lugar de centralidade nos debates sobre o PMCMV. O novo Ministro, em audiência pública realizada no

---

<sup>88</sup> Inês Magalhães foi Secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades de 2005 a 2016.

<sup>89</sup> Dilma Rouseff nomeou cinco diferentes Ministros para a pasta das Cidades: Mário Negromonte (01/01/2011 a 02/02/2012); Aguinaldo Ribeiro (07/02/2012 a 17/03/2014); Gilberto Occhi (17/03/2014 a 01/01/2015); Gilberto Kassab (01/01/2015 a 15/04/2016); Inês Magalhães (15/04/2016 a 12/05/2016).

<sup>90</sup> Advogado e deputado federal pelo Estado de Pernambuco por três mandatos consecutivos. Proferiu o decisivo 342º voto que autorizou o processo de *impeachment* contra Dilma Rouseff.

ano de 2016, expõe os sérios problemas orçamentários e critica o governo pela forma como explorou o PMCMV politicamente:

Dado o absoluto estado de desorganização fiscal e de governança do Governo, temos um novo modelo: restos a empenhar. Os restos a empenhar, pactuados e prometidos, no Ministério das Cidades, são de 66 bilhões 580 milhões de reais, para um orçamento de 2016 de 8 bilhões de reais. Eu usei a expressão "cheque sem fundo"; enganaram-se prefeitos e governadores, porque a sociedade brasileira não tem esse dinheiro.

A nossa missão, neste momento, é salvar o programa. Digo isso porque tem muita conexão com o que diz o Deputado: belas intenções, belos anúncios, belos números, mas a conta somos nós que estamos pagando com um fluxo de caixa que a sociedade brasileira não tem e que é incompatível com as promessas que foram feitas”

Nossa missão com a Federação brasileira, do ponto de vista político, é não deixar a decisão do Governo anterior afetar, aniquilar o resultado do Programa Minha Casa, Minha Vida (ARAÚJO, em nome do MCidades, na audiência pública de 13 de jun. 2016).

Este passa a ser o tom do discurso empregado pelo governo pós-2016. A questão econômica que, inicialmente, impulsionou a criação do PMCMV, nesse momento, torna-se fator limitante que justifica a ausência de avanços na política pública. E o governo anterior, idealizador do Programa, transformou-se no principal responsável pela sua possível descontinuidade.

A falta de recursos tomou forma ainda mais crítica no ano de 2017 quando o governo enviou o Projeto de Lei do Orçamento para o ano de 2018 sem a previsão de recurso para a rubrica da habitação social. Na audiência pública realizada com a presença da Secretária Nacional de Habitação, exatamente para se discutir os cortes no orçamento para o ano de 2018, há registros da preocupação com o fato e, pela primeira vez, considerou-se o fim do Programa. A justificativa apresentada pelo governo na audiência foi que o PL ainda passaria por alterações, dentre as quais, a inclusão de recursos para o PMCMV. A fala de Evaniza Rodrigues (UNMP) foi emblemática nesse sentido:

A importância dessa audiência pública é levantar uma série de questões e o nível de insegurança que a gente passa nesse momento no país em relação à continuidade da política habitacional. Nós esperamos que o substitutivo ao PL nos tire dessa situação. De fato, foi assustador olhar a linha zerada. A gente olhou e achou que tinha um erro de impressão...digitação... impressão.... É nos causou muita estranheza porque pareceu uma coisa natural e normal. Aguardamos que a resposta venha em forma de um substitutivo com recursos suficientes para que nenhuma obra pare, e isso estamos todos de acordo, com recursos suficientes para que as obras que sejam contratadas pela seleção de 2017 tenham recursos para iniciar e ter sua continuidade pelo tempo

necessário, mas que tenha recursos para seleção e contratação em 2018. Senão, fica mais bonito dizer que o Programa Minha Casa, Minha Vida vai acabar. Se não tiver recurso para 2018 e novas seleções, fica mais bonito dizer: ‘olha, o Programa termina em 2017’ (RODRIGUES, em nome da UNMP na audiência pública de 26 de set. 2017)

Juntamente com as restrições orçamentárias, outras restrições foram aplicadas pelo governo interino. Se desde o lançamento do PMCMV havia a queixa por parte da CoMP de falta de participação e exclusão do ConCidades no processo de definição dos rumos da política habitacional, a partir do ano de 2016 esse processo se assevera. Um claro indicativo do que estava ocorrendo naquele momento é a Carta de Renúncia das Organizações Não-Governamentais FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional) e Cendhec (Centro Dom Heider Camara de Estudos e Ação Social) ao mandado no Conselho das Cidades. As ONG’s justificavam que:

(...) o ConCidades encarnou, antes de tudo, um pacto democrático da Sociedade Civil com uma Gestão a qual acreditávamos ser capaz de avançar conjuntamente na direção de uma Política de Estado de Desenvolvimento Urbano. Uma promessa que apesar da legitimidade que lhe atribuímos demonstrou estar condicionada a incompatível lógica da mercantilização das cidades, tornando-se o maior obstáculo para que este conselho se fortalecesse para a defesa das políticas que tentamos construir.

Assim, diante deste gravíssimo contexto político, caracterizado pelo atentado às conquistas que visam cidades justas, democráticas e ambientalmente sustentáveis, acreditamos que (...) o ConCidades perderá mais e mais sua capacidade de incidir e de influenciar democraticamente os rumos e a dimensão pública das políticas urbanas. O caminho engendrado para esse Conselho tem o claro objetivo que ele deixe de ser um espaço do sistema de participação (...) (CARTA DE RENÚNCIA da FASE e Cendhec, ConCidades, 2016).

Quando questionado sobre o assunto, o entrevistado 3 explicou que a renúncia da FASE e Cendhec no ano de 2016 foi resultado do que já estava acontecendo há algum tempo, tanto no ConCidades quanto nas Conferências Nacionais das Cidades: “não tinham mais decisão política”. Explica que as entidades se repetiam realizando as reuniões do Conselho e as Conferências Nacionais, no entanto, o governo não respondia se ia aceitar, se ia encaminhar as resoluções do grupo. Em alguns casos, depois de muita pressão, algumas resoluções até prosseguiram para a aprovação, “mas não serviram para nada, porque não foram implementadas”.

Prossegue, o entrevistado 3, explicando o momento a partir de um paralelo com o período de gestão de Olívio Dutra (2003-2005), já descrito anteriormente:



Com o Olívio a negociação era concreta: ‘não, isso aqui não dá pra encaminhar porque tem isso, isso e isso. Só dá pra encaminhar até aqui’. Era franqueza total. Era uma participação de fato, quer dizer, só é participação quando tem o outro lado. Quando não tem o outro lado não é participação. Foi o que aconteceu. Toda a equipe que tinha formatado essa experiência, era no sentido de fincar o pé, resistência para que essa coisa [ConCidades] continuasse para que a política pudesse acontecer de fato, só que ela não aconteceu”.

No ano de 2017 o ConCidades sofreu outro duro golpe. Foi editado pelo governo o decreto 9.076/2017 que adiou para 2019 a realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades (prevista para 2017), revogou o mandato dos conselheiros do ConCidades e estabeleceu o MCidades como responsável pela convocação e organização de novas Conferências Nacionais, atribuição até então de responsabilidade do Conselho. Em outras palavras, o decreto definiu a paralisação das atividades do ConCidades, com o agravante da incerteza de realização da próxima Conferência, consequentemente da eleição dos próximos conselheiros, que passa a ser definida pelo próximo governo eleito.

Obviamente, o decreto não foi bem aceito pelo Conselho, em especial, pelos movimentos populares. Em audiência pública realizada no dia 28/06/2017, com o objetivo de debater a “gestão democrática das cidades”, encontramos sérias acusações sobre o isolamento impostos ao Conselho pelo governo interino. O conselheiro Whelton (UNMP) afirmou:

O ministério das Cidades não reuniu, não convocou reunião do Conselho das Cidades desde o dia 06 de dezembro (...). Fizeram valer a autoridade, ou autoritarismo, do governo que se instalou da mesma forma, fazendo com que o Conselho das Cidades ficasse cada vez mais distante de toda e qualquer atitude que ali tomaram”. (...) E nós procuramos o Ministério das Cidades a fim de convocar a reunião. Eles ficaram sete meses, sete meses, sem conseguir, praticamente, atender um telefone de conselheiro e sem convocar a reunião de Conselho. Assim fizeram com as Câmaras Temáticas, com os Comitês, que debatiam, por exemplo, mudanças do Programa Minha Casa, Minha Vida que eles empreenderam do jeito que quiseram...” (Audiência Pública de 28 de jun. 2017).

O governo, representado na mesma audiência pública pelo Secretário Executivo do MCidades, o senhor Marco Aurélio de Queiroz Campos, respondeu que o adiamento da Conferência se deu devido à impossibilidade de realizá-la na data prevista. Muitos municípios, segundo o Secretário, não haviam aderido à dinâmica da Conferência e, aqueles que ainda pretendiam fazê-la, não possuíam tempo hábil. Sobre a revogação do mandato dos conselheiros, afirmou que a medida está relacionada com a necessidade de reconfiguração do Conselho que já operava há treze anos sem atualizações. Também cita que possui documentos, cartas de denúncia de entidades que não conseguiam se representar no Conselho, o que, para ele, é um indicativo de que o Conselho se transformou em uma extensão do processo eleitoral.

Além dos manifestos, notas oficiais e moção de repúdio produzidos pelos movimentos populares sobre o decreto, identificamos a criação de uma comissão de mediação organizada pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados<sup>91</sup>. Como uma primeira proposta a ser negociada, a comissão sugeriu que a próxima Conferência Nacional ocorresse no ano de 2018 e que se mantivesse o mandato dos conselheiros até essa nova data. Entretanto, não identificamos sucesso no processo de negociação. Também não ocorreram novas Conferências Nacionais das Cidades desde então. No ano seguinte, 2018, por ser um período eleitoral, poucas movimentações ocorreram dado que Governo, senadores e deputados acabaram se voltando para suas campanhas e bases eleitorais.

O fim do governo Temer já mostra indícios do fechamento dos conselhos que vão se concretizar no governo Bolsonaro. Compreendemos essa movimentação como indícios de que a CoMF já passa a influenciar de forma mais intensa o subsistema, entretanto, é no novo governo, com a criação do PCVA e um novo ministério, que sua prevalência se torna evidente.

### 6.3.2. O Governo Bolsonaro

O ano de 2019 é marcado pelo início de um novo governo no país. Inicia-se a gestão do presidente Jair Bolsonaro que trará significativas alterações para a estrutura administrativa do governo e para a política pública de habitação, em particular, que passou a receber nítida influência da Coalizão da Financeirização da Moradia (CoFM). A primeira grande alteração empregada pelo então presidente Bolsonaro foi a extinção do Ministério das Cidades e a criação do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

O novo ministério foi resultado da junção do antigo MCidades com o Ministério da Integração Nacional<sup>92</sup>. Passam a compor o MDR as seguintes Secretarias Nacionais: 1) Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano; 2) Habitação; 3) Proteção e Defesa Civil; 4) Segurança Hídrica; 5) Saneamento e 6) Fomento e Parcerias com o setor privado. A Secretaria Nacional de Habitação permanece na estrutura, no entanto, como é notório, a nova composição do MDR possui uma gama maior de áreas e responsabilidades, o que acaba diluindo a importância das ações referentes à Secretaria. O MDR é composto pelo dobro de Secretarias do antigo MCidades.

Foi identificado pela pesquisa que houve um movimento político de inconformidade com a configuração do MDR, exatamente com relação ao excesso de secretarias e atribuições.

---

<sup>91</sup> Audiência pública da Comissão de Desenvolvimento Urbano de 26 de set. 2017.

<sup>92</sup> Lei nº13.844, de 18 de junho de 2019. Art. 57, IV - Transforma o Ministério da Integração Nacional e o Ministério das Cidades no Ministério do Desenvolvimento Regional.

Além de informações obtidas através da mídia<sup>93</sup> <sup>94</sup>, o próprio Secretário Matsuda (que será apresentado a seguir), em audiência pública realizada no Senado Federal, quando questionado sobre onde estava localizada a pasta da Habitação, informa, em tom de incerteza: “no Ministério de Desenvolvimento Regional. Ainda está...” (audiência pública da Comissão de Ciência e Tecnologia em 22 de mai. 2019). Como veremos, apesar da incerteza e toda movimentação política em torno do desmembramento do Ministério, esse processo não se concretizou.

Com o início de um novo Ministério há também a entrada de uma nova equipe gestora. O primeiro Ministro do MDR foi Gustavo Canuto, servidor público da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) com experiência na chefia de gabinete do Ministério da Integração Nacional e atuação nas Secretarias de Aviação Civil e Geral da Presidência da República. Como Secretário Nacional de Habitação foi escolhido Celso Toshito Matsuda, com formação e atuação na área de comunicação e marketing.

As nomeações de Canuto e Matsuda para a condução do Ministério e da Secretaria de Habitação indicam que o presidente Bolsonaro, pelo menos no início de seu mandato, procurou cumprir a sua promessa de campanha de uma equipe com perfil mais técnico que político. Manteve à frente do Ministério um servidor de carreira e um profissional da área de análise de mercado. Duas nomeações que, logo de início, dizem bastante sobre a visão do governo para a área. Em vários momentos de fala do Secretário Matsuda, referentes ao PMCMV e as possíveis alterações propostas pelo novo governo, encontramos o uso do conceito “produto” para definir novas ações da Secretaria, inclusive aquelas destinadas à população de mais baixa renda. Uma clara referência à Coalizão da Financeirização da Moradia (CoFM) e a sua visão mercadológica da política pública de habitação<sup>95</sup>.

Não é mais possível pensar em algum tipo de impacto, digamos assim, de atendimento a chamada faixa 1 se não houver a participação dessa parceria, Parceria Público Privado. É isso que estamos procurando efetivamente agora no estudo que estamos desenvolvendo ao criar **produtos** pensando dentro dessa hipótese (MATSUDA, em nome do MDR, na audiência pública em 22 de mai. 2019 da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal).

Os “produtos” a que se refere o Secretário Matsuda são apresentados posteriormente pelo próprio Ministro Canuto em audiência pública realizada em junho de 2019<sup>96</sup>. É apresentada

---

<sup>93</sup> Disponível em: [Gustavo Canuto ficará com Ministério da Integração Nacional | Política Livre \(politicalivre.com.br\)](http://gustavocanuto.com.br). Acesso em dez. 2022.

<sup>94</sup> Disponível em: [No PI, Canuto diz que divisão de ministério não tem prejuízo: “soldado cumpre” - Cidadeverde.com](http://cidadeverde.com). Acesso em dez. 2022.

<sup>95</sup> Audiência pública da Comissão de Ciência e Tecnologia, do Senado Federal, em 22 de mai. 2019.

<sup>96</sup> Audiência pública da Comissão de Desenvolvimento Urbano, da Câmara dos Deputados, em 04 de jun. 2019.

uma nova estrutura para o PMCMV, com ações organizadas em quatro principais linhas de acesso à moradia<sup>97</sup>. Resumiu o Ministro Canuto:

São quatro. Ou transfere a propriedade, calamidade, obras associadas ao PAC, entidades e rural. Ou você mora, que é a moradia social, sem aportar recursos, que é uma forma de assistir àqueles que mais precisam. Ou você faz uma locação financiada, que você aporta para uma poupança imobiliária e, no final, você consegue comprar o imóvel. Ou, por fim, você financia (em audiência pública da Comissão de Desenvolvimento Urbano, em 04 de jun. 2019)

Algumas novidades da proposta merecem destaque. Primeiramente, o governo previa a criação de uma nova faixa de renda, a “baixíssima renda”. Famílias de até um salário-mínimo passariam a contar com duas possibilidades de acesso à moradia: a promoção assistida e a moradia social. No primeiro caso, famílias vulneráveis, vítimas de calamidade ou desapropriação, receberiam a propriedade totalmente financiada pelo governo. No segundo caso, conjuntos habitacionais seriam constituídos pelo governo federal e administrados pelos municípios através de concessionárias. Aos moradores caberiam apenas os pagamentos de água e luz. O Ministro, ao apresentar essa linha de atuação da política, enfatizou que não se tratava de um aluguel, mas, sim, de um imóvel público oferecido como forma de assistência a essas famílias. As concessionárias – empresas privadas – somente receberiam o pagamento pela administração dos empreendimentos se garantissem a permanência das famílias nas moradias. A proposta recebeu várias críticas e pareceu nebulosa para os deputados presentes na audiência pública.

É interessante pontuar essa ideia da “baixíssima” renda que surge na proposta do governo Bolsonaro. Interpretamos como uma referência às ideias liberais de que o Estado deve atender somente aqueles que são “declaradamente” pobres. Ao Estado não caberia intromissão senão em favor somente daqueles que realmente dependem do seu apoio. Uma característica também relativa à Coalizão da Financeirização da Moradia que passa a influenciar a política mais fortemente a partir desse governo. Levando em conta que o déficit habitacional brasileiro é composto pesadamente pela população de mais baixa renda, essa proposta, que em tese justificava a ausência de investimento do Estado na Política habitacional é, no mínimo, perversa.

Outro ponto que merece destaque é a criação do “fator de localização”. Segundo o Ministro, há de ser levado em consideração as especificidades regionais para a definição dos valores da política. Argumentou que famílias com rendas semelhantes possuem capacidades

---

<sup>97</sup> Para ver mais detalhes sobre a proposta consultar figura 9 nos anexos.

financeiras diferentes de acordo com a região do país que habitam. Uma clara identificação da crença C9.3 sobre a elevada importância da regionalidade na definição da política.

Alguns meses depois, em outubro de 2019, há outra audiência pública sobre a moradia social que contou com a participação de vários atores do subsistema e a representação do MDR feita pela Coordenadora Geral do Departamento de Urbanização da Secretaria Nacional de Habitação, a Sra. Mirna Quinderé<sup>98</sup>. Nesse momento, outra inovação é apresentada pelo governo, o denominado “Voucher” da habitação. No entanto, a Sra. Mirna não detalha a proposta. Por fim, todas essas proposições não são encaminhadas em formato de projeto de lei para aprovação. O que veremos a seguir é a criação de um novo programa, diferente dessas propostas, mas que carregará parcialmente essas influências em sua estrutura.

Outras movimentações políticas, com fortes impactos no subsistema e na capacidade de influência das coalizões, ocorrem durante esse período. Assim como o PMCMV, como veremos a seguir, encontrará o seu fim, o ConCidades seguiu o mesmo caminho. De uma atuação conturbada durante os últimos anos do governo petista e uma forte resistência imposta posteriormente pelo governo Temer, com Bolsonaro o Conselho foi efetivamente extinto. Em 11 de abril de 2019 foi editado o decreto nº 9.759 que extinguiu colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional<sup>99</sup>. Além do argumento de que existia um número excessivo de colegiados e, conseqüentemente, muitos custos associados, o decreto se justificava com o argumento de que “grupos de pressão, tanto interno quanto externos à administração, se utilizam de colegiados, com composição e modo de ação direcionado, para tentar emplacar pleitos que não estão conforme a linha das autoridades eleitas democraticamente”<sup>100</sup>. Com o fim do ConCidades e das Conferências Nacionais das Cidades, a CoMP fica esvaziada de formas institucionais de atuação na política pública.

Outros fatos diretamente relacionados às crenças da CoMP ocorrem nesse período. Primeiramente, em setembro de 2019, há a realização de audiência pública com o objetivo de debater a extinção da Portaria 595/2018 destinada à contratação de mais de oito mil unidades habitacionais no PMCMV-Entidades. Os cortes no atendimento do faixa 1 se intensificam nos primeiros anos do governo Bolsonaro.

---

<sup>98</sup> Audiência pública conjunta da Comissão de Desenvolvimento Urbano, Comissão de Legislação Participativa e Comissão de Desenvolvimento Regional da Amazônia em 29 de out. 2019.

<sup>99</sup> Nesse momento também foi revogado o Decreto nº 8.243/2014, que “instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS)”. Com isso, o governo extinguiu mais de setecentos colegiados e impactou outros 2.500 colegiados no plano federal (BALBIM, 2022).

<sup>100</sup> EM nº 19 / CC / PR. Disponível em [Exm-DEC-9759-19.pdf \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/Exm-DEC-9759-19.pdf). Acesso em jan. 2023.

Além das fortes restrições impostas às crenças relacionadas à gestão democrática e à importância dos conselhos (C 3.3 e C 4.3) na conformação da política pública de habitação, a função social da propriedade (C 7.3) também passa a ser alvo de possíveis alterações. Em maio de 2019 é proposta pelo Senador Flávio Bolsonaro (1º signatário) a PEC 80 que propõe alterações nos artigos 182 e 186 da CF. A justificativa apresentada pela PEC é a necessidade de redução da subjetividade do conceito de “função social da propriedade” e, conseqüentemente, dos riscos oferecidos à garantia do direito de propriedade previsto no artigo 5º, inciso XXII, também da CF<sup>101</sup>. Demonstração clara da defesa da crença C 7.1 (devem ser evitadas limitações ao direito de propriedade) relativa à CoFM.

As mudanças trazidas pelo governo Bolsonaro, como veremos mais adiante, conduzirão ao fim do PMCMV e ao nascimento do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) que, na seção 7, é aprofundado.

### 6.3.3. Problemas de implementação e reconfigurações institucionais

Durante os onze anos de implementação do PMCMV, a pesquisa identificou e analisou, especificamente, treze audiências públicas sobre o Programa e o tema da moradia popular. Com isso, foi possível identificar alguns entraves do Programa que foram amplamente debatidos pelas coalizões durante as audiências públicas. Esses entraves e debates, por sua vez, também permitiram mapear mudanças institucionais na política pública e a relação que possuíam com as narrativas e crenças dos atores/coalizões identificados.

#### a) O aumento dos preços

O lançamento do PMCMV e a expectativa de injeção de grande volume de recursos no setor fizeram com que o preço da terra e dos imóveis aumentassem quase que instantaneamente no país. Isso se deu, segundo Maricato (2014), devido ao aumento dos investimentos em habitação sem a necessária mudança na base fundiária; sem a devida aplicação de instrumentos de regulação da terra.

Nesse contexto, com o propósito de manter as taxas de lucro, as construtoras passaram a optar pelos terrenos mais baratos e, conseqüentemente, excluídos da malha urbana. Os subsídios oferecidos pelo Governo, definidos de acordo com as faixas de renda, também perderam sua “capacidade de compra”. Diaz (SECOVI) fala sobre o problema dos preços e

---

<sup>101</sup> A PEC se encontra em tramitação. Em 04/05/2020, última movimentação, aguarda designação de relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

defasagem dos subsídios ao antecipar informações de um documento, ainda em processo de elaboração pela CBIC e a SECOVI, a ser futuramente encaminhado ao Ministério das Cidades:

Em 2009 a família que tinha um subsídio, por exemplo, de 20 mil reais habilitava-se para comprar um imóvel de 100 mil, 120 mil reais. Isso representava de 15% a 20% do preço do imóvel. Era um subsídio que a família recebia. Com a disparada do preço dos imóveis, o que aconteceu? O subsídio ficou na mesma faixa e os preços dos imóveis subiram muito. Então essas famílias ficaram alijadas da compra dos imóveis. E aí cabe uma análise cuidadosa. Eu não estou dizendo que nós temos que aumentar os subsídios, mas o subsídio é dado às famílias respeitando-se uma certa faixa de renda. Então eu penso que, se nós ampliássemos a faixa de renda das famílias, que hoje vai de 1.600 reais até 2.750 reais, traríamos mais famílias para o programa e, com isso, poderíamos fazer com que a capacidade de tomada de financiamento, em razão da renda maior, pudesse recompor um pouco a capacidade de compra que esse subsídio trazia (DIAZ, em nome da SECOVI, na audiência pública de 02 de abr. 2014).

A argumentação de Diaz (SECOVI) segue destacando os bons resultados que o faixa 2 apresentava comparativamente ao faixa 1. Como será demonstrado a seguir, a contratação para o faixa 1 passou a reduzir devido as fortes restrições fiscais orçamentárias impostas ao Programa. Resumidamente, a proposta da SECOVI diz respeito ao alargamento da faixa de renda 2 e, conseqüente, o aumento da capacidade de endividamento da população a ser beneficiada. Traçando um paralelo com a experiência vivida com o BNH e já várias vezes retomada nesse texto, é novamente a ideia de deslocamento dos recursos para a classe média com o pretexto de manutenção do sistema de incentivos ao setor.

O alargamento da faixa de renda não se deu como proposto acima pelo representante da SECOVI, no entanto, o debate sobre o tema se manteve. A proposta alternativa que passou a ser defendida no subsistema foi a da criação de uma faixa de renda intermediária entre os grupos de renda 1 e 2 (a faixa 1,5). Na Revista Brasileira de Habitação do ano de 2014, há o seguinte registro sobre a proposta defendida pela ABC (CoDCC):

A ABC e o Ministério das Cidades realizaram uma oficina técnica, no dia 5 de junho, para debater os principais desafios e prioridades para o PMCMV-3. (...) Entre as sugestões para a terceira fase do programa, destaca-se a criação de uma faixa intermediária para atender às famílias com renda mensal entre 1.201,00 a 1.600,00 (REVISTA BRASILEIRA DE HABITAÇÃO, 2014, p. 6).

É possível identificar o endosso dessa proposta pela CBIC através da fala do Sr. Carlos Henrique de Oliveira Passos (vice-presidente da instituição) em audiência pública realizada

anos depois<sup>102</sup>. O Sr. Passos, ao apresentar breve retrospecto das principais mudanças do Programa, destacou a inclusão da faixa 1,5 como solução acertada e elaborada em parceria com o empresário.

E dessa forma se fez. Na audiência pública da Comissão de Desenvolvimento Urbano, do ano de 2015, é apresentada a criação da faixa 1,5. Segundo a Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães, a proposta de criação da nova faixa de renda se deu pelos seguintes motivos:

Nós temos uma concentração grande dos financiamentos por volta dos R\$ 2.000,00 e eu tenho um intervalo de famílias, um conjunto grande de famílias, que são famílias que melhoraram a sua renda, que hoje já tem uma capacidade de pagamento que não conseguem nem ser atendidos pelo faixa 1, pela demanda de grande vulnerabilidade que nós ainda temos que atender, tão pouco conseguem ter acesso a um produto que o mercado hoje produza (MAGALHÃES, em nome do MCidades, na audiência pública em 22 de set. 2015)

Em resumo, o objetivo da criação do faixa 1,5 era “dar maior condições de acesso às famílias que ganham até R\$ 2.350,00, por volta de 3 salários e, por outro lado, estabelecer um parâmetro, um limite de teto, para esses empreendimentos e realizar o atendimento das famílias que hoje estão neste intervalo<sup>103</sup>” (MAGALHÃES, em nome do MCidades, na audiência pública em 22 de set.2015). A nova faixa de renda passa a ser efetivamente implementada somente no ano seguinte, durante o governo do presidente Michel Temer. No mais, é importante pontuar que as outras faixas de rendas seguiram sendo ajustadas a cada nova versão como forma de acompanhar as mudanças da economia e do mercado imobiliário do país.

Apesar de criada para atender a população com renda menor que a faixa 2, sob a faixa 1,5 permaneceu a obrigatoriedade do emprego formal. Essa restrição impossibilitou o atendimento de boa parte desse grupo que compõe pesadamente o déficit habitacional. Essa ação frustrada de suprir o esvaziamento da faixa 1 indicou o início de um processo que se evidenciou com o passar dos anos de contínuo abandono da população mais vulnerável do Programa.

Também relacionado aos preços e entraves do mercado imobiliários, outro tema que teve destaque nos debates ocorridos nas audiências públicas durante a implementação do Programa, foi a modalidade “Oferta Pública” (Sub-50) – voltada para o atendimento de municípios com menos de 50 mil habitantes. Registrou-se que as grandes construtoras não eram

---

<sup>102</sup> Audiência Pública realizada pela Comissão de Desenvolvimento Urbano no dia 28 de nov. 2018.

<sup>103</sup> Os valores estão diferentes da primeira proposição (R\$1.200,00 a R\$1.600,00) por conta dos ajustes realizados em todas as faixas de renda para a fase 3 do Programa.



atraídas a realizar obras nas cidades do interior pela falta de estrutura e recursos. Ficaria muito caro assumir a obra e deslocar todo o material e equipamentos necessários. Dessa forma, a solução passa a ser pequenas construtoras que, segundo Carlos Marun (FNSH DU), precisariam de pouca burocracia e celeridade no pagamento por parte do Governo para serem atraídas e terem condição de trabalhar (Audiência pública da CDU de 02 de abr. 2014).

Na audiência pública realizada pela Comissão de Desenvolvimento Urbano no ano de 2012, especificamente voltada para debater o Sub-50, apontou-se o cancelamento de leilão para contratação na modalidade. O motivo do cancelamento foi uma alteração no processo de seleção dos municípios ocorrida posteriormente ao lançamento do edital<sup>104</sup>. Carlos Marun (presidente do FNSH DU), fala em nome dos municípios e prefeitos enfatizando os reveses políticos eleitorais gerados pelo cancelamento:

Mudaram as regras. Isso não é bom. (...) essa mudança vai gerar atraso na implantação. É óbvio que muitos Prefeitos investiram na aquisição de terrenos pensando em fazer essas construções, iniciá-las antes das eleições, sim, porque neste Brasil há eleições, felizmente; isto aqui é uma democracia, felizmente; aqui existem eleições. É claro que o administrador público está também com os olhos nas eleições. E esse atraso condena esse projeto a ser executado somente depois das eleições (MARUM, em nome do FNSH DU, na audiência pública de 11 de abr. 2012).

Se inicialmente o PMCMV recebeu críticas sobre a forma secundária de atuação que conferiu aos municípios, com o tempo essa situação se alterou e os municípios passaram a usufruir do capital político resultado da implementação do Programa. O desenho da política previa pouca capacidade institucional dos municípios que, com baixa necessidade de investimentos, garantiam a realização do Programa. Dessa forma, tanto o Governo Federal quanto o Municipal se beneficiavam. Ambos com os ganhos de capital político recebido pela implementação do Programa que gozava de alta visibilidade e aprovação, e o Executivo Federal com a garantia de adesão dos Municípios (ROLNIK, 2013; KLINTOWITZ, 2015).

Além do problema da falta de estrutura dos pequenos municípios e o desinteresse das grandes construtoras na modalidade, relatórios públicos de avaliação do Programa passaram a denunciar irregularidades na modalidade. Relatório da Controladoria-Geral da União (CGU)<sup>105</sup>, do ano de 2013, apontou que a excessiva fragmentação da responsabilidade entre governos, agentes financeiros e empresas construtoras provocavam atrasos na entrega das obras ou a entrega sem que o imóvel estivesse em condições ideais de uso. O relatório ainda denunciava

---

<sup>104</sup> A alteração dizia respeito a seleção dos municípios de acordo com os déficits regionais do país.

<sup>105</sup> Relatório de Auditoria Anual de Contas. Exercício: 2013. Relatório nº 201406162. Processo: 80000.010224/2014-72.

agentes financeiros que obtinham ganhos indevidos com a aplicação dos recursos públicos, além de prefeituras sem a devida capacidade de investir ou administrar adequadamente os projetos. Por fim, a modalidade teve a sua última contratação no ano de 2013, indicando seu “estacionamento” nos últimos seis anos de implementação do Programa.

Interpretamos os problemas acima descritos sobre a execução da modalidade “Oferta pública” como indícios de “falha de mercado”. Assim como a produção de moradias para a população do faixa 1, que só ocorreu por conta dos altos subsídios públicos que financiavam a produção privada, a modalidade “oferta pública” se revelou demasiadamente onerosa para o setor que a abandonou com o passar dos anos. Para um Programa estruturado a partir da lógica operacional do mercado, essa “falha” lhe conferiu a falência da modalidade.

#### b) Qualidade dos empreendimentos

Outro ponto latente nos debates foi a questão da qualidade dos empreendimentos. Na audiência pública realizada com a presença do então Ministro de Estado das Cidades, Agnaldo Ribeiro, em 19/03/2003<sup>106</sup>, os deputados presentes apresentaram questionamentos ao Ministro acerca de empreendimentos inadequados e até demolidos devida a má qualidade:

Noticiou a imprensa do Rio de Janeiro que dois prédios que receberiam os desabrigados do Morro do Bumba foram demolidos porque estavam construídos de forma errada, em local inadequado. Um conselheiro do CREA disse que nem sondagem da área havia para que pudessem ser feitas aquelas obras. Depois, em Duque de Caxias, também na Baixada Fluminense, conjuntos em cuja construção haviam sido gastos 17 milhões de reais foram alagados por uma chuva. Está bem, a chuva foi anormal? Eu concordo; pode ter sido anormal. Mas um lugar normal, um lugar próprio para a construção de habitações não alaga com uma pequena chuva ou com uma chuva um pouquinho mais forte. Lá na minha cidade, Rio Branco, no meu Estado do Acre, eu visitei três conjuntos porque fui convidado pela população. Visitei os conjuntos Cabreúva, Carandá e o Rosa Linda, que foram construídos em áreas inapropriadas. (...) A situação é preocupante, e eu acho que a Caixa Econômica e o Ministério das Cidades tinham que olhar isso com todo o carinho, para evitarem o desperdício. Por quê? Porque o beneficiário do programa, a pessoa que adquire essas casas, é aquela que não tinha a mínima condição de ter um imóvel. Normalmente, morava em um lugar inapropriado. Então, não é justo que ela saia de um lugar inapropriado para outro (MELO, Flaviano, na Comissão Conjunta em 19 de mar. 2013).

Na mesma audiência pública há a participação da Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas (FNA) que, em seu momento de fala, aprofunda o debate sobre a baixa qualidade

---

<sup>106</sup> Realizada de forma conjunta pela Comissão de Fiscalização Financeira, de Desenvolvimento Urbano e Segurança Pública

dos empreendimentos construídos. Argumentam que o Programa carece de bons projetos arquitetônicos e fiscalização qualificada por parte dos entes públicos.

O que nos causa muita estranheza, aliás, desde o início do referido programa, é que a oferta pública deixa a cargo da empresa a responsabilidade pela elaboração do projeto, pela execução da obra e por uma quase autofiscalização. Ou seja, é colocarmos a galinha sob os cuidados da raposa. Esse é um problema que nós consideramos extremamente sério (SALAZAR, em nome da FNA na audiência pública de 02 de abr. 2014).

Prossegue a FNA afirmando que os projetos que estão acompanhando têm apresentado problemas sérios de patologia logo no início, com apenas três anos de existência. E, além disso, a população que recebeu esses empreendimentos possuía imensa dificuldade de responsabilizar as construtoras e conseguir os reparos necessários. Conclui da seguinte forma:

Estou aqui com um livro de um pesquisador do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo sobre a qualidade das edificações e da nossa obrigação de utilizarmos esses recursos da melhor forma possível. Vou ler um pequeno trecho: ‘Ao contrário disso, continuará a sociedade brasileira malbaratando esses poucos recursos, construindo obras cada vez com pior padrão de qualidade e, em contrapartida, contribuindo para a formação dos maiores especialistas do mundo em patologia’. Esse livro aqui, escrito em 1989, há 25 anos, já identificava que, no Brasil, costumam se formar os maiores especialistas em patologia das construções do mundo. E nós estamos investindo recursos públicos, criando o maior laboratório de patologia das construções do mundo, através do Projeto Minha Casa, Minha Vida, por falta de corpo técnico e falta de recursos para investimento em projetos detalhados e fiscalização de execução das obras (SALAZAR, em nome da FNA, na audiência pública de 02 de abr. 2014).

A questão da qualidade dos imóveis também é tema de documento produzido pelos atores ABC e FNSHD. O documento chamado de “Agenda Nacional da Habitação” é estruturado em torno de cinco principais temas: padrão de qualidade da moradia; protagonismo dos estados e municípios, garantia de recursos estáveis; superação de entraves na gestão operacional dos programas federais e a valorização do papel do FNSH DU e da ABC. Esse documento foi apresentado oficialmente na 4ª Conferência das Cidades em junho de 2010 (REVISTA BRASILEIRA DE HABITAÇÃO, p15-16, 2010).

Como uma resposta ao problema da falta de qualidade das moradias - dentre outros - é desenvolvida a Norma Brasileira de Desempenho - NBR15.575, de 2013. A Norma dispõe de parâmetros de qualidade ou de desempenho para sistema de vedações, de cobertura, estruturais, hidrossanitários e de pisos das habitações. Em um âmbito mais geral, estabelece também regras

sobre adequação ambiental, o que engloba preocupações acerca do lançamento de esgoto, contaminação de solo e água, deslizamentos, erosões e enchentes. A norma atribui responsabilidades para todos os envolvidos no processo da construção e manutenção da edificação habitacional, como incorporadores, construtores, projetistas e usuários, com o propósito de manter o desempenho durante o prazo de vida útil da habitação (REVISTA BRASILEIRA DE HABITAÇÃO, p. 17, 2014).

Também nesse contexto é importante pontuar a existência e atuação do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade na Construção Habitacional - PBQP-H, criado no ano de 1998<sup>107</sup>. O PBQP-H tem como objetivo básico apoiar o esforço brasileiro de modernizar e promover a qualidade e produtividade do setor da construção habitacional. O Programa conta ainda, como parte de sua estrutura, com o Comitê Nacional de Desenvolvimento Tecnológico da Habitação – CTECH. O Comitê, que é legalmente formado por dezoito membros, possui, predominantemente, representantes de instituições relacionadas ao mercado<sup>108</sup>, dentre as quais destacamos a CBIC e a ABC enquanto atores identificados como relevantes para pesquisa.

Em todas as audiências públicas realizadas durante os anos de 2012 a 2018 foi possível identificar falas e debates sobre a qualidade dos empreendimentos. Com o passar dos anos, esse conceito foi se alargando, principalmente por conta de falas dos representantes do próprio Governo. De uma preocupação estrutural e arquitetônica, identificada nas primeiras audiências públicas, a qualidade passou a ser medida também através de questões relacionadas à inserção social e à violência nos empreendimentos.

Inês Magalhães (Secretária Nacional de Habitação), explicou:

Outro desafio que nós estamos enfrentando, seja por meio da alteração de todo o normativo, seja por meio da oferta, (...) é o tema da qualidade dos empreendimentos. Que quero dizer com isso? Não é a qualidade construtiva, em que pese a gente ter aí muito que melhorar, tornar a construção civil uma indústria que incorpore mais tecnologia, que incorpore mais o tema da

<sup>107</sup> Ministério do Planejamento e Orçamento. Portaria nº134 de 18 de dezembro de 1998.

<sup>108</sup> A saber: Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades; Secretaria de Desenvolvimento da Produção / Ministério do Desenvolvimento, Indústria, e Comércio Exterior – MDIC; Secretaria do Desenvolvimento Tecnológico / Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT; Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP; Caixa Econômica Federal – CAIXA; Associação Brasileira de COHABs – ABC; Associação Brasileira de Cimento Portland – ABCP; Instituto Aço Brasil- IABR; Associação Nacional dos Comerciantes de Materiais de Construção – ANAMACO; Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído – ANTAC; Comitê Brasileiro de Construção Civil da Associação Brasileira de Normas Técnicas -COBRACON/ABNT; Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC; Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE; Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – SINAENCO; Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO; Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento – ASFAMAS; Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais da Construção – ABRAMAT e Conselho Brasileiro de Construção Sustentável – CBCS (Disponível em: [CTECH \(habitacao.org.br\)](http://ctech(habitacao.org.br)). Acesso em 24 de nov. 2022).

produtividade, da preocupação com a duração dos empreendimentos. Essa é uma parte que acho que caminhou muito e está caminhando cada vez melhor. Tem uma questão da qualidade dos empreendimentos que é justamente o tema da inserção e da qualidade dos projetos. Em que aspectos? Nos aspectos urbanísticos e nos aspectos da produção de espaços públicos de qualidade. Então, nesse sentido, é um tema que a gente vai tratar aqui, que é tema da incorporação de novas diretrizes urbanísticas que, muitas vezes, em tese, poderiam ser resolvidas com a legislação municipal, mas que pela força que o programa tem em ser um programa nacional, nós estamos reforçando na sua própria legislação esse componente” (em nome do Ministério das Cidades, na audiência pública de 22 de set. 2015).

A fala da Secretária sobre a necessidade de “produção de espaços públicos de qualidade” estava baseada na preocupação do Ministério, principalmente, com os empreendimentos destinados ao faixa 1. O Ministério passou a ter que responder por inúmeros problemas, já conhecidos na história da política habitacional brasileira, de exclusão da cidade da população dessa faixa de renda e, até mesmo, aumento de sua vulnerabilidade social por conta do PMCMV.

Sobre o assunto, a conselheira do ConCidades, Vitória Buarque, fala que o processo de construção de cidades que vinha sendo realizado a partir do PMCMV estava totalmente desarticulado de todos os planos e políticas locais necessários. Explica: “A única ação é a construção de casas, sem cuidado com o processo de planejamento, sem articular com o Plano de Habitação de Interesse Social, nem com os planos diretores”. O conselheiro Raul Carrion, na mesma reunião, complementa: “Enquanto o FNHIS tiver dois bilhões em recursos, e fortes exigências para a sua liberação, ao mesmo tempo em que o programa Minha Casa Minha disponibiliza 200 bilhões e não exigir nada, o município não vai se mobilizar para cumprir as exigências de fundo, conselho, plano” (27ª reunião do ConCidades, 2010).

No ano de 2016, a nova Secretária Nacional de Habitação, Henriqueta Arantes, aprofundou a problemática adicionando um outro agravante: a violência.

(...) a questão da violência nos nossos empreendimentos é muito preocupante. São famílias que são expulsas. O tráfico ou a milícia toma aquele apartamento, aluga, a pessoa que não pagava a prestação paga o aluguel, que senão ela está na rua, está certo? E nós estamos alimentando financeiramente esse tráfico e essa milícia com dinheiro. Tem graça um negócio desse? Tem explicação uma coisa dessa? Nós construímos o apartamento e alguém explora pra resultado ruim pra sociedade. Isso não tem cabimento (em nome do Ministério das Cidades, na Audiência Pública de 26 de set. 2017).

De acordo com o entrevistado 2, a forte presença da violência nos empreendimentos pode ser explicada, dentre outros fatores, pela forma como o Programa selecionava, indicava

as famílias a serem beneficiadas e, conseqüentemente, definia a ocupação do espaço. Nas suas próprias palavras:

O modelo de ocupação das áreas por sorteio, por indicação, desestruturou o relacionamento de vizinhança que existia lá na beirada do Rio, lá no meio da favela. ‘Eu empresto uma xícara de café pra você hoje, você toma conta do meu filho amanhã’. Quebraram isso. Quando quebraram isso as famílias ficaram fragilizadas. Então, eu não sei quem é meu vizinho de cá, quem é de lá, quem está em cima, quem está embaixo. Eu não tenho nenhum relacionamento. Elas não conseguem se defender. E aí foi fácil para o tráfico entrar, expulsar (...) (ENTREVISTADO 2).

Como agravante do problema da vulnerabilidade da população de baixa renda estava também o fato da dimensão desses empreendimentos que chegaram a ter 10 mil, 9 mil unidades<sup>109</sup>. Rolnik (2015), descreveu esse cenário da seguinte forma: “concentração de um conjunto expressivo de empreendimentos de grande porte, com tipologia padronizada, destinados a uma mesma faixa de renda e inseridos num tecido urbano monótono, com pouca diversidade de uso” (p.313). A lógica de exclusão territorial entre ricos e pobres que caracterizou a política habitacional brasileira por década é reproduzida pelo PMCMV.

Apesar dos muitos bilhões de reais em subsídios públicos, o programa MCMV não impacta a segregação urbana existente. Pelo contrário, apenas a reforça, produzindo novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional de zonas guetificadas já existentes (ROLNIK, p.313, 2015).

Como resposta direta sobre a problemática, identifica-se, a partir de falas de representantes do MCidades<sup>110</sup>, a orientação para a aprovação apenas de obras com número reduzido de unidades (de até quinhentas unidades) e a intensificação do chamado “Trabalho Social” junto aos beneficiários.

O Trabalho Social foi parametrizado pelo Ministério das Cidades através da Instrução Normativa nº 8, de 26 de março de 2009 (IN 8/2009) e, posteriormente, modificado pela Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014. De acordo com a IN 8/2009, o Trabalho Social é:

um conjunto de ações que visam promover a autonomia, o protagonismo social e desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos seguintes temas: mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda.

---

<sup>109</sup> Audiência Pública da Comissão de Desenvolvimento Urbano de 26 de set. 2017.

<sup>110</sup> Audiência Pública da Comissão de Desenvolvimento Urbano de 26 de set. 2017.

Prevê a IN 8/2009 que o Trabalho Social é responsabilidade dos municípios que podem executá-lo de forma direta ou através da contratação do serviço de terceiros. Grazia e Mello (2017) apontam que uma deficiência da proposição do Trabalho Social, associado à política habitacional, está no fato de uma única norma orientar a execução de mais de cinco mil municípios, com realidades e cultura diversa. Também argumentam que os municípios, na sua maioria, entendem que o Trabalho Social possui função assistencialista ao invés de educativa, o que exclui a possibilidade de uma ação contínua de desenvolvimento de cidadania.

Outro ponto destacado pela pesquisa de Grazia e Mello (2017) é o fato da expectativa existente de que as ações do trabalho Social mudarão a cultura da população beneficiária. Como mudar a cultura de uma população que tem vivência de segregação, informalidade e carência de serviços públicos para uma nova condição de moradia, em condomínios verticalizados, em apenas nove meses de atuação (três meses antes da mudança e seis meses depois)? Estamos falando de um grupo de pessoas que, na sua grande maioria, residia em casas térreas de assentamento ilegais, no qual a informalidade foi presente por muito tempo (p. 361-362).

Após o ano de 2016 (pós *impeachment*), com a entrada de uma nova equipe gestora no MCidades, é possível identificar que a questão da qualidade dos empreendimentos passa também a ser empregada como justificativa para a ausência de novas contratações do Programa. Argumentam que há de se reparar primeiramente os problemas já existentes e criados, direta ou indiretamente pelo PMCM, para então avançar. Importante considerar também que nesse momento, o Programa carregava um grande passivo de unidades contratadas e não entregues, outro argumento usado pelo governo para justificar a falta de novas obras.

Em suma, dos principais entraves identificados e amplamente debatidos durante as audiências públicas – aumento do preço da terra e qualidade dos empreendimentos – destacamos que em ambos, os caminhos escolhidos para solucionar o problema indicaram o atendimento prioritário de crenças relacionadas à CoDCC. O aumento do preço da terra teve como “remédio” a criação de uma nova faixa de renda (o faixa 1,5), que conferiu maior subsídio com relação ao faixa 2, no entanto, baseou-se no endividamento da população via regras bancárias. Obviamente, a rigidez dos bancos para a garantia de segurança financeira impediu que essa estratégia evoluísse e sanasse adequadamente o problema. Outros caminhos poderiam ter sido tomados acerca desse problema, como, por exemplo, a aplicação de forma mais incisiva dos instrumentos de regulação da terra já amplamente conhecidos e previstos no Estatuto da Cidade, o que privilegiaria crenças da CoMP, como a garantia da função social da terra.

Entretanto, uma vez mais, o caminho foi pela via econômica de manutenção do sistema econômico pelo endividamento da população.

A questão da baixa qualidade dos empreendimentos também dialoga com as crenças das coalizões quando a “solução” implementada foi a de preparar a população mais carente para ocupar “devidamente” os empreendimentos através do Trabalho Social, ao invés de pensar, e procurar resolver, as várias vulnerabilidades desses territórios vítimas de violência.

A alterações institucionais do Programa identificadas durante o decorrer dos anos de sua implementação, como já mencionadas, são interpretadas por essa pesquisa como alterações pontuais, sem impacto significativo na essência do PMCMV. A prevalência do viés econômico do Programa prevaleceu e, até nos momentos em que se exacerbaram os problemas já historicamente conhecidos e previstos por críticos ao Programa, o caminho permaneceu o mesmo.

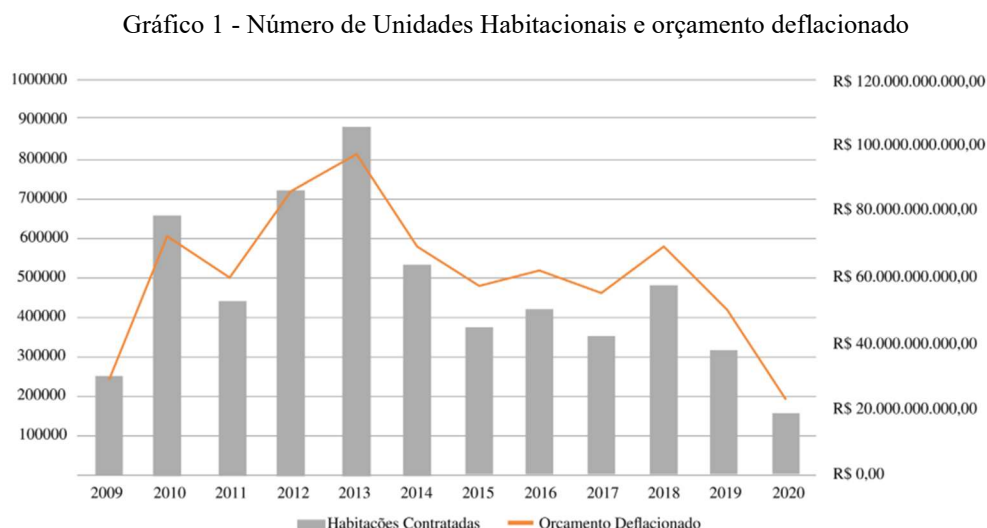
Por fim, pontuamos o aparecimento de temas, como sustentabilidade, que passaram a aparecer nos debates com mais frequência. Entretanto, de pouco impacto na configuração estrutural do PMCMV.

#### **6.4. O encerramento do PMCMV**

O fim de uma política pública pode ser o nascimento de outra. E foi dessa forma que se deu com o PMCMV. No ano de 2020 foi editada a Medida Provisória 996 instituindo o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) e concretizando a extinção do PMCMV. A seguir, será criada uma subseção específica sobre o PCVA, suas crenças e atores contemplados.

Com a extinção do PMCMV efetivada, torna-se possível olhar pelo retrovisor e realizar uma análise geral da política e compreender a forma pela qual o Programa chegou ao seu fim. Para tanto, utilizaremos dados referentes ao Orçamento Geral da União destinados ao Programa durante seus onze anos de existência e o número de unidades contratadas, globalmente e por faixas de renda (EUCLYDES *et al*, 2022). A observação desses dados nos permite também compreender se o processo de extinção do Programa se deu de forma abrupta pelo governo ou se foi resultado de um conjunto de alterações incrementais (SOUZA; SECCHI, 2015).



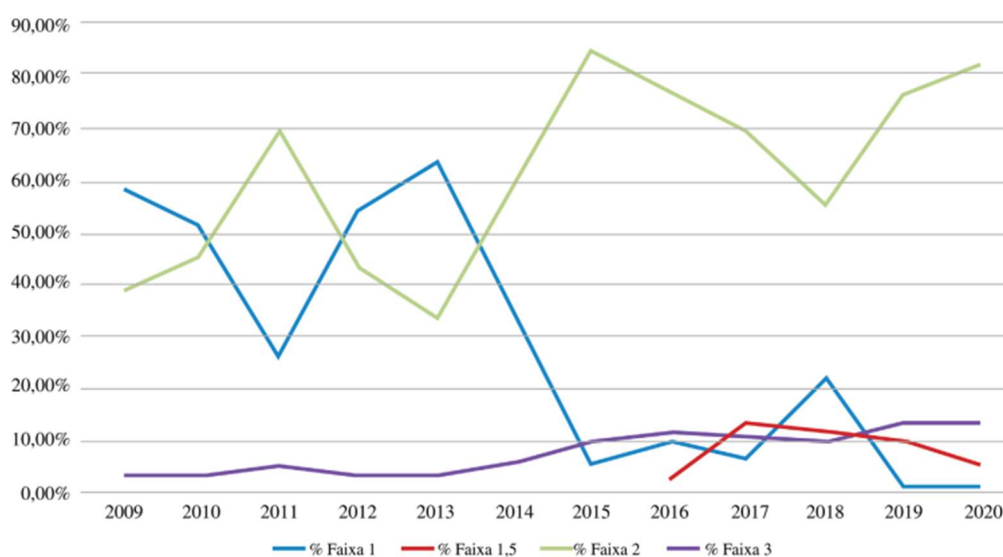


**Fonte:** EUCLYDES; MOREIRA; MARTINS; SILVEIRA, 2022.

A partir dos dados agregados disponíveis no gráfico acima é possível identificar, pelo menos, três principais momentos do Programa. Nos seus primeiros quatro anos (2009 a 2013 - final do segundo mandato do presidente Lula e primeiro mandato da presidenta Dilma), o Programa recebeu grande atenção governamental e apresentou aumento tanto orçamentário quanto de contratação de unidades. A média do período foi de 584 mil habitações contratadas com um orçamento previsto de R\$ 69 bilhões de reais. Já o segundo momento, período de 2014 a 2018 – segundo mandato de Dilma e todo o governo interino de Temer), o Programa apresentou redução orçamentária e de unidades contratadas. Redução que se manteve relativamente estável durante esses anos. Foram 428 mil unidades habitacionais contratadas anualmente (o que representou uma redução de 27% com relação ao período anterior) com um orçamento de R\$ 62 bilhões de reais. Por fim, no último momento, período de 2019 a 2020 – Governo do presidente Bolsonaro, encontramos os piores resultados do Programa. Houve uma redução expressiva de 60% no número de unidades habitacionais contratadas com relação ao primeiro momento. Foram, em média, 232 mil unidades com um orçamento de R\$ 37 bilhões (EUCLYDES *et al*, 2022).

A partir desses dados é possível visualizar que o Programa foi perdendo centralidade com o passar do tempo. A dependência de recursos orçamentários (OGU) fez com que os cortes de gastos públicos impactassem diretamente na contratação de unidades habitacionais. Esse fato se torna ainda mais evidente quando observamos a evolução das contratações de UHs a partir das faixas de renda. O gráfico abaixo ilustra a situação:

Gráfico 2 - Percentual de UHs contratadas por faixa de renda



Fonte: EUCLYDES; MOREIRA; MARTINS; SILVEIRA, 2022.

Certamente, duas linhas do gráfico 2 dizem muito a respeito do Programa e dos rumos que tomou com o passar dos anos. Primeiramente, o faixa 1, acompanhando claramente a evolução orçamentária, apresentou os melhores resultados durante os quatro primeiros anos de implementação do Programa. Entretanto, a partir do ano de 2013, período em que a crise econômica internacional ganhou forças novamente no país e as políticas econômicas aplicadas pelo governo não geraram os resultados esperados, a contratação para o faixa 1 sofreu uma queda vertiginosa e se manteve enfraquecida até a extinção do PMCMV.

Por outro lado, o faixa 2 se manteve fortemente presente durante toda a execução do Programa. Curioso notar como a linha referente ao faixa 2 apresentou uma trajetória quase que refletida do faixa 1, porém, obviamente, no sentido oposto. Os momentos de queda da contratação do faixa 1 foram “supridos” pela ascensão da contratação pelo faixa 2. Como que se o PMCMV fosse compensado pelo “sucesso” do faixa 2 que possui sua dinâmica baseada em subsídios parciais com financiamentos tomados juntos ao FGTS. A questão é que após 2013 o faixa 1 não retomou as contratações e o PMCMV se tornou, praticamente, uma política voltada apenas para a classe média do país.

A visualização desses dados em uma perspectiva longitudinal nos permite afirmar que o PMCMV foi se distanciando do seu propósito inicial de atendimento da população mais vulnerável através da aplicação de recursos do OGU. Traçando um paralelo com a atuação e crenças das coalizões, podemos dizer que assim como a CoMP foi se enfraquecendo com o passar do tempo – basta lembrarmos das contínuas privações impostas ao ConCidades,

Mcidades e Conferência das Cidades – o faixa 1 também foi sendo minguada. O “distanciamento” da CoMP do processo político de definição da Política conduziu o Programa a sua descaracterização com o passar do tempo. A CoDCC, por outro lado, manteve-se atuante e influente durante toda a política, assim como se manteve constante a implementação do faixa 2. Mesmo com os ajustes realizados no decorrer dos anos, suas crenças se mantiveram intocadas e fortemente garantidas durante todos os anos do Programa.

## 7. PROGRAMA “CASA VERDE E AMARELA” E A INFLUÊNCIA DOS ATORES

Logo no início do ano de 2020, a área de gestão da habitação do governo passou por importantes alterações. Primeiramente, no mês de janeiro, o Secretário Nacional de Habitação, Matsuda, é exonerado e substituído por Alfredo Eduardo do Santos. Dentre os motivos que justificaram a mudança estavam divergências acerca da elaboração do novo programa habitacional<sup>111</sup>. Como experiência profissional, Alfredo Eduardo atuou como Gerente Regional da CEF e Diretor Financeiro e Administrativo de incorporadora imobiliária.

Logo em seguida, dias após a mudança do Secretário, o presidente expediu outro decreto também exonerando Gustavo Canuto do cargo de Ministro do MDR. Em seu lugar foi empossado Rogério Marinho (PSDB-RN). Diferentemente da tecnicidade de Canuto, Marinho possui longa experiência na política que, dentre suas atuações mais recentes, recebeu boa parte do mérito pela aprovação da reforma da Previdência quando ainda era secretário especial do Ministério da Economia. Sobre o motivo da alteração, afirma-se que parlamentares passaram a se queixar de Canuto pela lentidão, e até negativa de emendas.

Essas alterações parecem ter contribuído com o governo para a elaboração do novo Programa nos moldes pretendidos. Em 25 de agosto é lançado o Programa “Casa Verde e Amarela” através da Medida Provisória 996 que, posteriormente, foi convertida em Lei Ordinária nº 11.118, de 12 de janeiro de 2021. Em meio a pandemia do COVID-19, o governo lançou o novo Programa colocando fim ao PMCMV e prometendo oferecer a menor taxa de juros em política habitacional da história do país (Ministro MARINHO, na sessão solene de lançamento do PCVA em 25 de ago. 2020).

O foco na capacidade de assumir financiamentos reflete muito bem o desenho do PCVA, como veremos a seguir. Entretanto, a MSG 479, encaminhada ao Congresso Nacional com as justificativas da proposição do novo Programa, apresenta, assim como no caso do PMCMV, a indicação de uma crise mundial com fortes impactos negativos na atividade econômica do país. Enquanto a crise do *subprime* embasou o PMCMV, a pandemia da COVID 19 justificou o PCVA: “Assim, o ato ora proposto caracteriza-se como relevante e urgente levando-se em conta o cenário de crise econômica posto pelo advento da pandemia COVID-19 e o potencial ainda existente no campo da habitação social para a produção de externalidades econômicas positivas” (item 23, MSG 479). Obviamente, também são retomados na MSG 479 a situação

---

<sup>111</sup> Disponível em: [Secretário cai em embate sobre novo Minha Casa | Brasil | Valor Econômico \(globo.com\)](#). Acesso em jan. 2023.

crítica da moradia no país através dos dados relativos ao déficit habitacional. Novamente, a política habitacional social do país é estruturada como remédio aos problemas econômicos. Porém, neste caso, mais que uma política de fomento à construção civil e sua capacidade de impulsionar a economia, o PCVA aponta para uma dinamização econômica através da transformação do estoque imobiliário em ativos financeiros.

A sessão de lançamento do Programa contou com a presença de poucos atores, que além do próprio Presidente, Ministros de Estado e representantes do Congresso, teve o presidente da CEF, Pedro Guimarães<sup>112</sup>, e o presidente da FEBRABAN (Federação Brasileira de Bancos), Isaac Sidney. É interessante pontuar a presença da FEBRABAN, pois não é identificada a sua participação direta em nenhuma audiência pública anterior. A FEBRABAN não apenas está com lugar à mesa da cerimônia, como é a primeira a ser convidada a discursar durante o evento. Significativa essa composição da mesa composta por dois importantes atores (CEF e FEBRABAN) pertencentes ao setor bancário do país.

A compreensão sobre a presença desses atores no lançamento do PCVA pode ser complementada por outro evento realizado dias antes na Abrainc (Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias). Com o tema: “Futuro da Securitização no Crédito Imobiliário”, o evento evidenciou, de forma bastante positiva, a relação entre os mercados financeiro e imobiliário que deslanchara no país. Estavam presentes no evento representantes do governo (Banco Central e CEF), do mercado imobiliário (Abrainc e ABECIP – Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança) e do setor financeiro (B3 – Bolsa de Valores, Bradesco, Itaú e XP investimentos) (GUERREIRO, 2020).

Apesar dos representantes do setor da construção civil (principais atores da CoDCC) não participarem do evento de lançamento do PCVA, é importante destacar que as alterações nas taxas de juros anunciadas, quase que como um *slogan* do Programa pelo Ministro Rogério Marinho, dizem respeito a ações principalmente relacionadas ao atendimento da população pertencente aos grupos de renda 2 e 3. Os mesmos grupos correspondentes ao faixa 2 e 3 do PMCMV que, convém lembrar, foram atendidos de forma constante durante todo o período do Programa com aplicação de recursos do FGTS. Em outras palavras, o que se pretende evidenciar é que o setor da construção civil se mantém atendido através do PCVA e passa a contar ainda com uma nova condição favorável de taxas de juros para os financiamentos.

---

<sup>112</sup> Guimarães tem vasta experiência no mercado financeiro e doutorado em economia pela universidade de Rochester, nos Estados Unidos. Sua tese de doutorado teve como tema o processo de privatização no Brasil. Disponível em: [Quem é Quem — Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional \(www.gov.br\)](http://www.gov.br).

O presidente da CBIC, José Carlos Martins, em evento virtual realizado pela própria instituição que contou com a presença do Ministro e Secretário Nacional de Habitação do MDR, lembrou que “O MDR dialogou bastante com nosso setor, ouviu as demandas e dessa forma pudemos contribuir para o aperfeiçoamento deste programa de habitação, que vai beneficiar inúmeras famílias humildes que buscam sua casa própria” (MARTINS, em nome da CBIC no evento CBIC convida, em 22 de set. 2020).

Por outro lado, não é identificada a participação da CoMP no processo de construção do PCVA. Diferentemente do que ocorreu com o PMCMV, onde identificamos, mesmo que com vários entraves, a participação de atores relativos à coalizão, no PCVA os movimentos sociais estão excluídos do processo decisório. Neila Gomes (MNLM) em audiência pública sobre o Programa Casa Verde e Amarela afirmou: “precisa, sim, falar que a gente poderia ter uma política mais participativa, mais contundente, mais envolvente se a gente tivesse a participação e controle social que nos foi negado nesse governo” (na audiência pública de 13 de out. 2021 da CDU).

O entrevistado 3, quando questionado sobre esse assunto, afirmou que ocorreram poucos diálogos com o MDR e, quando ocorreram, foram apenas para reivindicar obras paralisadas:

A coordenação dos movimentos de moradia ainda conseguia ter algumas reuniões com a Secretaria de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional. Conseguiu justamente para reclamar das obras que estavam andando e paralisaram. (...) Porque foi um caos, as obras de autogestão, principalmente. Foi um desastre terminar assim no meio das obras e não ter mais recursos para andar. Aquilo foi um horror, um crime que foi feito com toda essa população.

No mesmo sentido, o entrevistado 4 afirmou a ausência de diálogo direto com o governo durante o processo de construção do PCVA.

Assim como o PMCMV, o PCVA é gestado dentro do Ministério da Economia e da Casa Civil. Ambos os Programas sobrepassaram as prerrogativas dos órgãos responsáveis pela política urbana e habitacional à época (MCidades e MDR), indicando a permanência do foco predominantemente econômico - e financeiro - frente à complexidade da dinâmica urbana e de produção de moradias no país (BALBIM, 2022).

A seguir, com o detalhamento do Programa, torna-se ainda mais claro quais atores e influências predominaram no desenho do novo Programa habitacional do país.

### **7.1. O Programa “Casa Verde e Amarela” e as crenças das coalizões**

“É preciso procurar o dinheiro onde ele está: com os pobres. Eles não têm muito, mas são muitos”. Alphonse Allais.  
Citado por Cedric Gouverneur,  
“Microcrédito, o negócio da miséria”,  
Le Monde Diplomatique Brasil, 3 abr. 2012.

A MP 996 foi debatida e aprovada na seção plenária virtual da Câmara dos Deputados em 03 de dezembro de 2020. Uma seção que se estendeu por mais de nove horas. A proposta recebeu 537 emendas parlamentares e teve como relator o Deputado Isnaldo Bulhões Júnior (MDB-AL) que proferiu parecer favorável ao texto. A proposta foi encaminhada ao Senado Federal, que não realizou alterações e permitiu o seu encaminhamento para a sanção presidencial.

De acordo com a MP, o PCVA tem a finalidade de promover moradia às famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 e famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00. O PMCMV, comparativamente, atendia famílias com renda de até dez salários-mínimos. Nesse aspecto, o PCVA reduziu as dimensões de atendimento da Política.

Estas são as únicas definições de limites e/ou classificação de renda da população presentes na proposta da MP. No art. 4º, fica explicitado que os critérios, periodicidade para a atualização dos limites de renda e subvenções econômicas, bem como metas e prioridades de atendimentos do Programa serão definidos, posteriormente, em regulamento pelo Poder Executivo Federal.

Esse foi um ponto que levantou divergências na sessão de votação da MP no Congresso. De acordo com a oposição ao governo, a MP:

da forma como está apresentada, dá um cheque em branco para o Governo Federal criar quais são os critérios de renda, o limite de renda, e o pior, da forma como se apresenta, não garante que vá haver a categoria Entidades, que para nós é fundamental, porque significa atender às demandas, as reivindicações dos movimentos sociais (...) e, claro, atender de fato a população mais pobre que compreende a maioria do déficit habitacional do Brasil” (SÂMIA, deputada pelo PSOL-SP, na sessão plenária virtual de 03 de dez. 2020).

A classificação da população em grupos de rendas, efetivamente, ocorreu com a edição do Decreto nº 10.600, de 14 de janeiro de 2021. De acordo com o Decreto, o PCVA deve realizar o atendimento das famílias de áreas urbanas a partir da seguinte divisão: a) Grupo urbano 1 (GUrb 1): renda bruta familiar mensal de até R\$ 2.000,00 (dois mil reais); b) Grupo Urbano 2 (GUrb 2): renda bruta familiar mensal de R\$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) até R\$

4.000,00 (quatro mil reais); e c) Grupo Urbano 3 (GUrb 3): renda bruta familiar mensal de R\$ 4.000,01 (quatro mil reais e um centavo) até R\$ 7.000,00 (sete mil reais).

Assim como o PMCMV, o PCVA tem sua estrutura baseada em um *mix* de fundos de recursos públicos e privados. Há a possibilidade de subsídios diretos para a parte “social” do Programa com recursos oriundos do OGU (Orçamento Geral da União) e outros fundos cotistas, como FDS (Fundo de Desenvolvimento Social) e FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), e há a parte “de mercado” baseada principalmente nos recursos do FGTS. A possibilidade de subsídios com recursos do OGU passou a ser destinada apenas para famílias com renda de até R\$ 4.000,00. A C 5.2 se mantém como a orientadora das fontes de recursos da Política, apesar, de como veremos a seguir, as fontes privadas serem priorizadas nas diferentes frentes do Programa.

A forma pela qual o PCVA deve realizar os atendimentos dos grupos de rendas é organizada a partir de dois principais enfoques: I) o combate ao déficit habitacional e II) a inadequação habitacional. Para o combate do déficit o Programa prevê a produção e aquisição subsidiada, ou financiada, de imóveis novos ou usados; a requalificação de imóveis; e a locação social. Para a inadequação das moradias estão previstas a urbanização de assentamentos precários; a melhoria habitacional e a regularização fundiária. Destaque para o fato do PCVA não se limiar a construção de novas unidades habitacionais, como priorizava o PMCMV e defende a CoDCC.

Ainda acerca das formas de intervenção do Programa, destacamos que, de fato, excluiu-se da proposta o desenho de atendimento para o faixa 1 como implementado pelo PMCMV, em que imóveis poderiam ser subsidiados em até 95% de seu valor e contar com prestações reduzidas pelo período de até dez anos. O próprio Ministro Marinho, durante sessão solene de lançamento do PCVA, afirmou:

As pessoas nos perguntam: vai reiniciar o faixa 1? Sr. Presidente, nós temos ainda quase 200 mil residências, 200 mil unidades habitacionais em carteira. Seria irresponsabilidade de nossa parte iniciar novas unidades habitacionais sem terminar as unidades que estão sendo construídas (25 de ago. 2020).

Também são excluídas da proposta as modalidades “Entidades” e “Oferta Pública” que atendiam esse mesmo público. Acerca desse fato, a Analista de Planejamento Territorial da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Karla França, em audiência pública, questionou o Secretário Nacional Alfredo sobre a ausência de clareza no PVCA no que diz respeito aos pequenos municípios, tanto da área urbana quanto rural:



É importante lembrar que nós temos o novo Programa habitacional, Casa Verde e Amarela, mas não está certamente explícito um olhar especial para mais de 4 mil municípios, ou seja, os pequenos municípios. Como é que funciona, qual é a prioridade, o nível de atendimento, quantos vão ser atendidos no sentido de demanda de regularização fundiária? (audiência pública da CDU em 13 de out. 2021)

Para o grupo de menor renda do Programa, previu-se, exatamente como anunciado pelo Ministro, apenas a conclusão das duzentas mil unidades paralisadas no país e a aplicação do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), de forma integral, a ações de regularização fundiária. Recursos financeiros, que convém pontuar, eram destinados à modalidade “Entidades” durante o PMCMV.

A iniciativa de regularização fundiária presente no Programa está ancorada na Lei de Regularização Fundiária Rural e Urbana aprovada durante o Governo Temer, também conhecida como Lei de REURB (nº 13.465/2017). Consta dessa norma que a regularização fundiária pode ocorrer independentemente da implantação de infraestrutura urbana. Em outras palavras, significa dizer que a regularização prevista no PCVA garante o registro cartorário da propriedade do imóvel, mas não garante a implantação de projetos urbanísticos que poderão, ou não, ser realizados posteriormente pelo município ou a custas dos próprios moradores daquela área (GUERREIRO, 2020).

Na sessão de lançamento do PCVA, o Ministro do MDR, Rogério Marinho, destacou a importância da regularização fundiária na nova política habitacional e disse que a Lei de REURB veio para resolver a informalidade “que campeia nas nossas cidades”. Prosseguiu afirmando que o novo programa vai:

entregar ao cidadão mais humilde o que certamente para ele é extraordinariamente importante: a escritura pública da sua residência, que acresce de imediato de 40% a 50% de valorização do seu imóvel. Isso é transferência de renda na veia, Sr. Presidente! Isso é ação social!.

Ainda durante o evento, o Sr. Sidney (FEBRABAN) informou que dentro do FDS existe um outro fundo formado por cotas de bancos privados brasileiros que há anos não é utilizado, totalizando cerca de R\$ 500 milhões de reais. Essas cotas, já negociadas pelo governo com o auxílio da FEBRABAN, serão “doadas” pelos bancos privados e empregadas na Política exatamente para fomentar as ações de regularização fundiária<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> Doação regida pela alteração prevista na MP 996 através da inclusão do art. 12-A na Lei nº 8.677/93: “Fica autorizada a doação gratuita, total ou parcial, ao FDS, dos valores devidos aos cotistas referentes ao retorno financeiro proporcional aos mútuos concedidos no âmbito de programas habitacionais”.

E o setor bancário, em relação a esse Programa “Casa Verde e Amarela”, nós fomos procurados pelo Ministro Rogério Marinho. Há um fundo que é o Fundo de Desenvolvimento Social. Esse Fundo tinha recursos que não estavam sendo utilizados, cerca de 500 milhões de reais, e os bancos se dispuseram a fazer uma doação das suas cotas desse fundo para poder fazer frente ao programa de regularização fundiária e de melhorias de reformas para a população de baixa renda. O foco aqui é de um lado proteger as famílias mais vulneráveis e de outro lado atrair investimento para que nós possamos ter uma retomada mais célere da economia (em nome da FEBRABAN no lançamento do PCVA em 25 de ago. 2020).

Obviamente, essa doação possui uma contrapartida que se torna clara quando analisamos a proposta de regularização fundiária presente no Programa. A MP 996 altera o art. 33 da lei 13.465/2017 que previa a REURB-S<sup>114</sup> como responsabilidade unicamente do poder público. Com o novo texto, a norma torna a REURB-S discricionária ao gestor público municipal, além de também permitir aos moradores das áreas em questão a possibilidade de garantir a regularização às suas custas. Nesse novo contexto, surge a figura dos Agentes Promotores (o setor privado) no processo de regularização (Instrução Normativa nº 2, de 21 de janeiro de 2021, MDR). Estes passam a poder gerir todo o processo de regularização fundiária: escolha das áreas, mobilização da comunidade, estudos técnicos, os projetos de infraestrutura, de regularização e o registro das matrículas individualizadas e da área (o loteamento) (C6.3).

As etapas do processo estão previstas da seguinte forma: primeiramente, os agentes promotores criam uma proposta de regularização que é apresentada, com a anuência do Município, diretamente para o MDR que decidirá sobre a aprovação. Caso a proposta apresentada seja aprovada pelo MDR, inicia-se uma nova fase, a contratação. Aqui reside outra novidade relacionada ao emprego do FDS: a contratação não se dará mais através da CEF, mas sim através de agentes financeiros cadastrados que serão responsáveis pela intermediação financeira, aprovação e acompanhamento técnico da regularização. Estes agentes podem ser companhias estaduais e municipais de habitação ou entidades privadas, como bancos, gestoras de fundos imobiliários etc. Esse processo gera a possibilidade de transferência de recursos públicos do FDS diretamente para a iniciativa privada que poderá geri-lo da forma que lhe convir.

Além da questão da transferência de recursos públicos para a iniciativa privada, outros pontos podem ser problemáticos nesse contexto. A definição das áreas para regularização pode ser um deles. De acordo com a IN nº 2, serão áreas objeto de regularização aquelas que não

---

<sup>114</sup> Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal (Lei nº 13.465/2017)

possuírem conflito fundiário (com ou sem judicialização), enquadradas como REURB-S, que possuam de 100 a 700 domicílios, não necessitem de remanejamento da população, não possuam área de risco e problemas ambientais, que pertençam a municípios com Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e com mais de 50 mil habitantes. Um conjunto de pré-requisitos que nos fazem questionar se realmente existem essas áreas. E, se existem, atendem a quais interesses? Possivelmente não são as áreas mais precárias e carentes de acesso à cidade, mas, sim, espaços urbanos pertencentes a proprietários que já tenham interesse na regularização ou que desistiram da área, mas ainda gostariam de receber por elas (GUERREIRO, 2021).

Um outro questionamento que surge é como a regularização fundiária, encabeçada pelo setor privado, irá lidar com os casos de moradores que não quiserem aderir ao projeto, seja por não concordarem com a proposta, seja por não terem condições financeiras de assumir o financiamento. De acordo com a IN o contrato de financiamento e execução das obras de regularização poderão ser efetivados se houver a adesão de mais de 50% das famílias da área, que deverão depositar uma caução calculada de acordo com a renda familiar mensal. Essa situação pode gerar pressão sobre os não participantes, afinal, os custos das empresas referentes às obras de regularização serão os mesmos, independentemente da participação de todos. Porém, os ganhos estão baseados no número de famílias atendidas. Estaríamos dando início a um perigoso processo de desposseções dessas comunidades?

Convém mencionar que há a previsão na Lei do PCVA (art. 16) do auxílio de força policial para a garantia de posse legítima em casos de empreendimentos habitacionais que venham a sofrer turbação ou esbulho. Em um país com amplo histórico de insegurança na posse da terra para as camadas mais pobres é preocupante a previsão, em legislação federal de política social, do uso da força policial. Fato que pode reforçar negativamente lógicas perversas de exclusão presentes nas periferias do país (BALBIM, 2022).

A essência da proposta de regularização fundiária presente no PCVA se baseia na titularização em massa das propriedades<sup>115</sup>. Processo que para se concretizar precisa superar alguns entraves, dentre eles, a insegurança representada pelo setor cartorário. A solução para esse problema é a implementação de *blockchain*<sup>116</sup> nos cartórios. De acordo com o presidente

---

<sup>115</sup> Solução já amplamente preconizada pelo peruano Hernando De Soto com o propósito de “destravar” a informalidade das terras na América Latina.

<sup>116</sup> “A *blockchain* é um livro-razão compartilhado e imutável que facilita o processo de registro de transações e o rastreamento de ativos em uma rede empresarial. Um ativo pode ser tangível (uma casa, um carro, dinheiro, terras) ou intangível (propriedade intelectual, patentes, direitos autorais e criação de marcas). Praticamente qualquer item

da CEF, essa tecnologia, que já se apresenta em cerca de 1.349 cartórios espalhados pelo país, viabilizará a integração nacional dos registros de imóveis, garantirá maior rapidez aos processos (de 40 para 5 dias), além de transparência às transações. Condições necessárias para a garantia do *Home Equity*<sup>117</sup> no país (GUIMARÃES, na sessão solene de lançamento do PCVA em 25 de ago. 2020).

A dinâmica empregada ao processo de regularização fundiária prevista no PCVA é uma clara referência a aplicação da crença 2.3 – visão da moradia como um ativo financeiro. Com a titularização da propriedade se garante, primeiramente, proteção ao sistema jurídico dando o poder de reaver o bem no caso de inadimplência. Além disso, o registro da escritura também permite tirar o imóvel da condição de extrapatrimonial, ou seja, o imóvel que estava à margem do ciclo econômico é convertido em ativo financeiro, em capital que pode ser empregado como garantia de tomada de crédito.

Neste mesmo contexto da regularização fundiária desenhada para favorecer a atuação do mercado financeiro no setor habitacional está a alteração de juros para os financiamentos junto ao FGTS. Anunciada em algumas oportunidades de divulgação do Programa, representantes do governo - como já ilustrado acima - exploraram politicamente as novas e “menores taxas de juros da história da política habitacional brasileira”. O que se apresenta efetivamente é uma redução da taxa para algo em torno de 4,5%, com destaque para a região norte e nordeste com 4,25%.

Estas novas e menores taxas anunciadas com o PCVA, é importante destacar, passam a poder ser operadas dentro de uma nova linha de crédito imobiliário anunciada pela CEF no ano de 2019. Essa nova linha tem como novidade a possibilidade do financiamento habitacional ser indexado pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo)<sup>118</sup> ao invés da TR (Taxa Referencial), como feito tradicionalmente. Segundo o presidente da CEF, Pedro Guimarães, com o IPCA:

nós vamos para uma segunda grande etapa que é o que a gente chama e eu vou falar uma palavra que quem não está acostumado com economia vai estranhar: securitização. O que significa isso? Nos EUA e na Europa, basicamente, tudo o que os bancos originam eles securtizam. (...) Você vende esse recebível para a população em geral ou para os grandes investidores (na seção de lançamento da nova linha de crédito em 20 de ago. 2019).

---

de valor pode ser rastreado e negociado em uma rede de blockchain, o que reduz os riscos e os custos para todos os envolvidos” (IBM, [s.d.]).

<sup>117</sup> Forma de acesso ao crédito que usa a própria moradia como garantia.

<sup>118</sup> O IPCA é considerado o índice oficial de inflação do país.

Ainda sobre o processo de securitização via IPCA, Roberto Campos Neto, presidente do Banco Central, durante o mesmo evento, destaca a importância do uso do IPCA para a expansão do crédito imobiliário no país, pois se:

flexibiliza o mercado e integra essa classe de ativos ao mercado financeiro. Barateia o preço e fomenta a competição, porque se eu consigo diversificar o risco, eu consigo ter mais agentes brigando por esse ativo financeiro através da distribuição. Diversifica-se o risco e aumenta-se o volume de recursos. Isso é muito importante porque a gente vai aumentar o volume de recursos para o crédito imobiliário. E por último, ele alonga o prazo e diminui a prestação incluindo milhões de brasileiros no sonho da casa própria (na seção de lançamento da nova linha de crédito em 20 de ago. 2019).

Em outras palavras, com o emprego do IPCA e, conseqüentemente, da securitização dos financiamentos, os bancos passam a poder ofertar a expectativa das prestações dos mutuários para o mercado de capitais. Segundo o presidente do Banco Central, o *Home Equity* e a securitização são dois elementos essenciais para a expansão do crédito imobiliário no país (CAMPOS, em nome do BC, no lançamento da nova linha de crédito em 20 de ago. 2019).

Outro ponto de destaque do PCVA e que dialoga com o protagonismo do mercado na execução da Política é a possibilidade de destinação de imóveis da União para a iniciativa privada. Esse tema, presente na MP 996/2020 é aprofundado pelo Congresso Nacional através do relator da proposta. O § 2º do art. 6º da MP, proposto pelo Executivo, é aprofundado e substituído pelo art. 7º, com doze parágrafos e quatro incisos. Sem consultar ou realizar qualquer debate com a sociedade civil, o Executivo e o Congresso trazem para a MP um novo marco da destinação dos imóveis públicos da União (BALBIM, 2022).

Com o PCVA, áreas públicas da União são destinadas ao mercado imobiliário desde que apresentado projeto que indique algum percentual de habitação. Aos municípios cabe a anuência dos projetos e adequação da legislação local para que se realizem. Na realidade, desde 2007, com a Lei nº 11.481, a concessão de Uso Especial da Fins de Moradia de imóveis da União já era pacificada como instrumento de política para garantia de Habitação de Interesse Social (HIS). Entretanto, com o PCVA, alguns pontos são alterados e há uma nova configuração para o instrumento que merece reflexão.

Primeiramente, dispensa-se a obrigatoriedade de autorização legislativa para a destinação do patrimônio da União para o ente privado. A destinação dos imóveis passa a não ser mais condicionada à HIS, mas sim a qualquer uso desde que exista, como contrapartida no projeto, a habitação de uma forma geral. E, após o cumprimento das contrapartidas – que,

inclusive, não podem ser pagamentos em pecúnia – a propriedade plena dos imóveis é repassada às empresas.

Da forma como a destinação desses imóveis públicos está prevista no Programa, a função social da propriedade pode não ser garantida. No processo licitatório previsto na lei, ao ente privado é solicitado que as contrapartidas ocorram no imóvel ou até mesmo nas intermediações. Em outras palavras, o empreendedor é livre para realizar qualquer edificação, com a anuência do poder público local, desde que ofereça serviços relacionados à habitação.

Os municípios, é interessante pontuar, tanto no processo de regularização fundiária como na destinação de imóveis públicos da União, ocupam apenas a posição de anuentes e apoiadores. Os projetos se realizam se os municípios “contribuem” garantindo as devidas regulações do território, necessárias para as regularizações, contrapartidas ou destinações de imóveis. Tanto no processo de regularização fundiária quanto na destinação de imóveis públicos da União retira-se do poder local a iniciativa dos processos. Não é o setor público o responsável pela definição das áreas que mais necessitam de regularização, tão pouco é ele quem garante a melhor “exploração” das terras públicas com a garantia de direitos previstos no ordenamento jurídico urbano. A importância do plano diretor também é reduzida e as principais decisões com impactos no local são definidas nas esferas federais.

Balbin (2022), resume criticamente o processo de destinação de imóveis da União proposto através do PCVA da seguinte maneira:

Em suma, os terrenos da União entrarão no mercado imobiliário via gabinete único no Executivo nacional, na medida do interesse exclusivo do capital imobiliário, flexibilizando a legislação local, a preço muito aquém de seu potencial e das funções sociais que poderiam cumprir, e com segurança total do investimento do privado, que só efetiva o investimento a partir do momento que as modelagens (econômicas, financeiras, jurídicas e urbanísticas) e o projeto de intervenção, apresentadas por ele mesmo via edital de licitação, passam a ser inteiramente reconhecidos e assegurados pelo poder público, inclusive com o compromisso do poder público municipal em mudar sua regulação urbanística (p. 42).

A concentração das decisões no Executivo Federal aparece também de outras formas no PCVA. A MP 996/2020 propõe a alteração da Lei nº 11.124/2005 (SNHIS/FNHIS) em seu art. 14 que estabelece que seja ouvido o ConCidades para a definição das “diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social e os Programas de Habitação de Interesse Social” e para a elaboração e definição do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (incisos II e III). A MP sugere a seguinte alteração:

Art. 18. A Lei nº 11.124, de 2005, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 14. Ao Ministério do Desenvolvimento Regional, sem prejuízo do disposto na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, compete:

.....  
 Parágrafo único. A oitiva de que tratam os incisos II e III do caput poderá, a critério do Ministério do Desenvolvimento Regional, ser realizada mediante consulta pública." (NR)

Como colocado, a participação social é realizada somente se o MDR julgar necessária e através de consultas públicas genéricas. Descarta-se a participação de grupos organizados e especializados no tema que poderiam subsidiar a formulação da política habitacional. Como sabemos, o ConCidades já se encontrava extinto no momento de edição da MP 996, entretanto, é significativo analisar essa alteração da lei 11.124/05 visto que evidencia o esvaziamento de formas de gestão participativa no PCVA. O novo Programa limita as formas de participação, bem como de transparência e controle social, à composição dos conselhos curadores de fundos de investimentos. Há o predomínio das crenças C3.1 e C4.1 (decisões centralizadas na elite governamental e pouca consideração sobre a atuação dos conselhos).

Outro ponto de destaque do Programa é, dentre as formas prevista de atendimento, a locação social. Porém, até 05/10/2021 – data da última audiência pública codificada sobre o PCVA, especificamente – o governo ainda não havia regulamentado essa opção. Na ocasião, o próprio Ministro Rogério Marinho falou sobre o assunto e informou que ainda estava em processo de definição pelo Ministério. Momento de sua fala que ele classificou como “ações futuras” do MDR.

Por fim, o decreto nº 10.600/2021, em seu art. 8º define que a meta do PCVA será promover o atendimento de um milhão e duzentas mil famílias até o dia 31 de dezembro de 2022, “respeitando as disponibilidades orçamentárias e financeiras”. No entanto, o art. 25 da Lei do PCVA define que “A partir de 26 de agosto de 2020, todas as operações com benefício de natureza habitacional geridas pelo governo federal integrarão o Programa Casa Verde e Amarela”. Ou seja, o Programa já nasce com a possibilidade de entregar mais de 200 mil unidades habitacionais do ainda PMCMV para a população de mais baixa renda. Fato curioso, dado que o Programa pode nunca vir a assinar um contrato com essa população porque extinguiu a provisão habitacional para o faixa 1 quando propôs, como possível substituição, as regularizações fundiárias via mercado.

O conjunto de crenças identificado no PCVA é predominantemente formado pelas ideias defendidas pela Coalizão da Financeirização da Moradia. A cisão com as ideias defendidas pela CoMP é evidente. São identificadas as seguintes crenças: C1.1 (Estado Mínimo), C2.3 (visão

da moradia como ativo financeiro), C3.1 (decisões centralizadas na elite governamental), C4.1 (pouca consideração sobre a atuação dos conselhos com participação da sociedade civil), C5.2 (os recursos públicos devem vir de fontes públicas e privadas), C6.3 (o setor privado é essencial para a solução do problema), C8.1 (centralização na União), C9.3 (preocupação com as especificidades regionais) e C11.3 (visão contrária a autogestão).

Em resumo, o PCVA amplia o processo iniciado com o PMCMV de protagonismo do mercado na execução da política habitacional do país. Identifica-se forte transferência do ordenamento urbano municipal para a iniciativa privada. Se com o PMCMV as empresas do setor da construção civil escolhiam as terras (mais baratas e periféricas) para a produção de novas moradias sociais, com o PCVA, além de ainda contar com essa prerrogativa, a iniciativa privada passa a definir áreas objeto de regularização fundiária. Regularização que também ampliará o mercado financeiro imobiliário ao permitir que esses mesmos imóveis regularizados se tornem garantias econômicas para os empréstimos bancários (*Home Equity*). Por fim, destaca-se o processo de securitização com o fomento ao crédito através da redução dos juros em financiamentos que podem ser indexados juntos ao IPCA.

## **7.2. O Subsistema (2009-2021)**

O primeiro ponto a se destacar acerca do subsistema da Política Nacional de Habitação Social, durante o período de vigência dos grandes Programas Habitacionais (PMCMV / PCVA), é a atuação de forma mais expressiva da Coalizão da Financeirização da Moradia. Apesar da sua influência ser identificada com mais clareza somente a partir do ano de 2019, início do governo do presidente Jair Bolsonaro, merece esse destaque devido às mudanças institucionais impostas à Política em um subsistema até então predominantemente “ocupado” pela CoDCC e CoMP. Crenças associadas à questão econômica e de atuação do Estado (Mínimo) se tornaram prioritárias. A participação social também é retirada do processo político. Mudanças que, como descrito, contribuíram para o fim do PMCMV e se evidenciam com o PCVA.

Entretanto, durante o maior período de implementação do PMCMV, o debate se manteve prioritariamente entre a CoMP e CoDCC. Ambas muito bem consolidadas e atuantes no subsistema, exatamente como no período de 1987 a 2005. Durante todo o período foi possível identificar a constância dos principais atores representantes das coalizões nos debates. Destaque, novamente, para a CBIC como principal representante da CoDCC e a CONAM e UNMP, como representantes da CoMP.



Dois outros atores despontaram junto ao subsistema a partir do ano de 2009 e merecem menção: a ABC e o FNSH DU. Esses atores, relativos aos governos estaduais e municipais, realizaram importante atuação que culminou com a aprovação do Programa “Oferta Pública” dentro PMCMV. Uma demanda específica dos municípios com menos de cinquenta mil habitantes.

A ABC e o FNSH DU são classificados pela pesquisa, durante esse momento da pesquisa (2009 a 2021), como atores pertencentes a CoDCC. Crenças como “a participação do setor privado na solução do problema é essencial” e “visão economicista do problema”, dentre outras, os aproximaram do empresariado. Justifica também a adesão à coalizão o fato de construírem propostas de forma conjunta. Foram analisadas onze edições da Revista Brasileira da Habitação, uma produção de responsabilidade dos próprios atores, e em nenhuma delas há a participação da CoMP ou de qualquer um de seus representantes. Por outro lado, são inúmeras as entrevistas, menções, projetos e realizações de eventos conjuntamente a atores pertencentes à CoDCC<sup>119</sup>. Principalmente com a CBIC, constantemente presente nas publicações e eventos. De acordo com Smith *et al* (2014) atores se envolvem no subsistema político em diferentes níveis de intensidade. E uma forte coordenação entre atores pode ser identificada através do desenvolvimento e execução de planos compartilhados.

O MCidades foi um ator que exigiu maior atenção durante esse período de análise. Inicialmente, foi identificado como pertencente à CoMP. A presença de representantes oriundos dessa coalizão à frente do Ministério evidenciou a defesa de crenças do grupo. Mesmo com a dificuldade que a CoMP teve em garantir suas crenças na configuração inicial do PMCMV, os representantes do Ministério mantiveram em seus discursos a defesa de crenças relativas à participação popular (C3.3) e a importância dos conselhos (C4.3). Igualmente se deu com a atenção voltada para a população de mais baixa renda e a aplicação de recursos públicos na política (C5.1).

No entanto, após o ano de 2016, início do governo Temer, os novos representantes do MCidades alteram suas narrativas. O viés econômico, justificado pela crise financeira do Estado, passam a predominar. Há relativo abandono de crenças como a participação popular, por exemplo. O foco se volta para a necessidade de contenção de gastos e, conseqüentemente, para a redução de intervenção do Estado (C1.2) e maior ênfase no setor privado e sua importância para a resolução do problema (C6.3). A CoDCC passa a comandar o Ministério. Por fim, já durante o governo eleito de Bolsonaro, o Ministério assevera esse posicionamento

---

<sup>119</sup> Destaque para o Fórum Nacional de Habitação de Interesse Social que já está na sua 69ª edição.

economicista. As narrativas se encaminham para a quase exclusividade do privado na resolução do problema e do Estado Mínimo voltado ao atendimento somente dos mais necessitados. Crenças, como aquelas relativas a participação popular, não só deixam de ser trabalhadas, como são institucionalmente extirpadas do processo da política. O resultado, como já apresentado, é o fim do Ministério e a criação do MDR. Identificamos que o MCidades encerra suas atividades sob forte influência da CoFM.

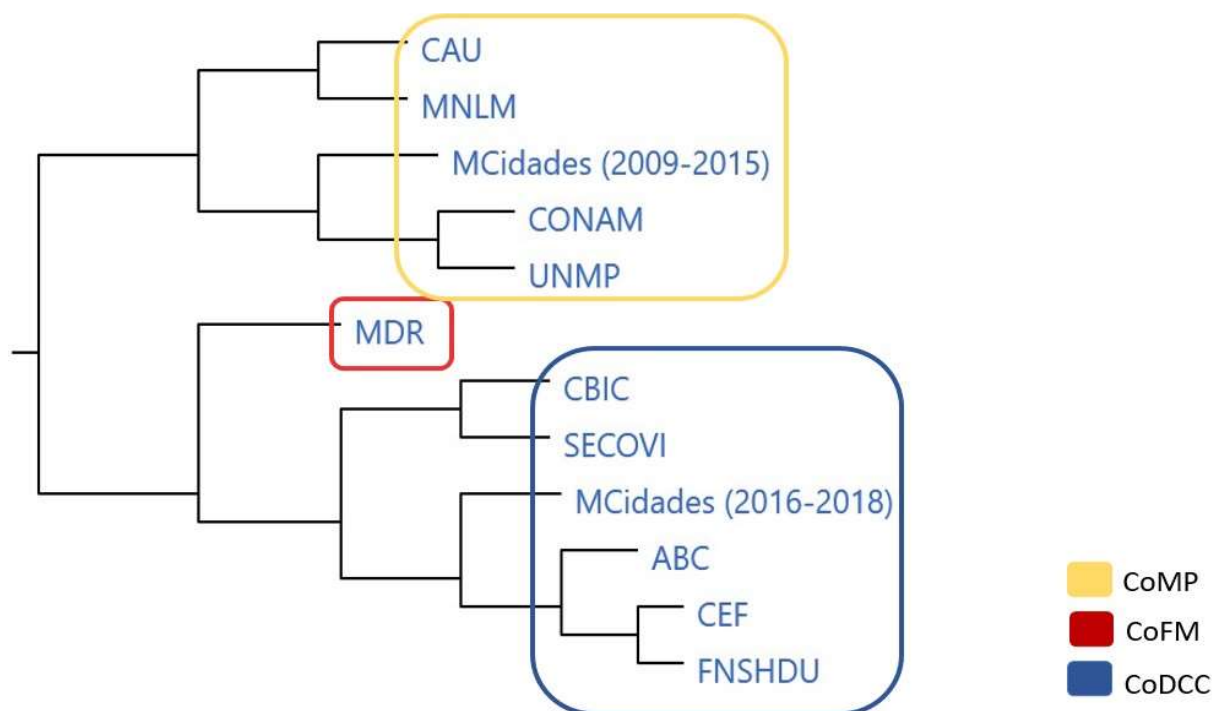
Apesar desses posicionamentos do MCidades identificados no decorrer do tempo, outros atores públicos seguiram, assim como no período de 1987 a 2005, priorizando uma posição de neutralidade e menos combativa. Exemplo disso foi a participação da CEF na audiência pública de 13/10/2021 que optou por não usar seu tempo de fala para apresentar esclarecimentos sobre os programas habitacionais os quais é agente operador. Colocou-se apenas à disposição para possíveis questionamentos, utilizando-se das palavras do próprio representante da CEF. Postura que foi muito criticada pelos deputados participantes da audiência pública naquele momento. Uma vez mais, identificam-se evidências sobre a hipótese nº 5 sobre as coalizões: as agências governamentais geralmente propugnarão posições mais moderadas do que seus aliados em grupos de interesse (SABATIER; JENKINS-SMTH, 1999).

O cluster abaixo, produzido com o apoio do *software* NVivo, evidencia a configuração do subsistema a partir da identificação e classificação dos atores/coalizões<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> Mais uma vez, destacamos que vários outros atores são identificados no período. Entretanto, não são considerados pela pesquisa como relevantes, seja pela baixa frequência nas audiências públicas, seja pelo reduzido número de crenças identificadas referentes ao ator.

Figura 8 - Dendrograma horizontal dos atores atuantes no Subsistema de 2009 a 2021



**Fonte:** criado pelo autor (2023)

Obs.1: O MCidades possui associado ao nome o período correspondente ao pertencimento à coalizão.

Obs.2: Considera-se o MDR como classificação correspondente ao MCidades durante o período de 2019 e 2020.

O PMCMV, durante todo o seu período de existência, recebeu algumas alterações institucionais que consideramos ajustes e correções. Temos essa compressão pelo fato que a sua estrutura principal, baseada em crenças que remetem à CoDCC – como já demonstrado, seguiu inalterada. A sua lógica mercantil de favorecimento do mercado na provisão de novas moradias permaneceu e os ajustes realizados contribuíram, direta ou indiretamente, para a sua manutenção. A dominância no subsistema durante esse período é atribuída à CoDCC o que, por sua vez, nos indica outra evidência que confirma a hipótese nº 1 do ACF sobre mudança nas políticas públicas: “Os atributos fundamentais de um programa governamental não serão significativamente revisados enquanto a coalizão que instituiu o programa permanecer no poder, exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior.

Já PCVA, representante de um novo momento na política e do subsistema da política, apresenta nitidamente as crenças defendidas pelos atores da CoMF, com destaque para as possibilidades relacionadas a expansão do Sistema Financeiro através da visão da moradia como um ativo de mercado.

A CoDCC, por sua vez, seguiu, não apenas sendo atendida pela proposta, como passou a contar com os benefícios de taxas de juros menores com relação ao passado. Em resumo, os

faixas 2 e 3 (GUrb 2 e 3) seguem sendo tranquilamente contemplados através dos recursos do FGTS. O que significa que a produção habitacional não parou para esse público da política e, muito menos, para os atores da construção civil nele interessados.

Se a CoFM e CoDCC estão contempladas na proposta do PCVA, a CoMP, dessa vez, está totalmente excluída. Não é identificada a sua interação e influência na construção do Programa. A modalidade “Entidades”, principal conquista do grupo durante o PMCMV, também está fora do Programa. A Coalizão se encontra esvaziada de formas de diálogo com o governo e os poucos registros identificados sobre sua participação estão relacionados à luta pela conclusão de obras paralisadas pela falta de recursos públicos.

Nesse aspecto, é interessante verificar a forma como a coalizão procurou atuar e influenciar a dinâmica do subsistema. Identificou-se, assim como no período descrito na seção 5 da tese, a proposição pela CoMP de um novo Projeto de Lei – o PL nº 4.216/2021 – voltado para a criação de um Programa Nacional de Moradia por Autogestão (C11.1). O PL, construído com o apoio de trinta e três entidades, é apresentado em audiência pública realizada pela Comissão de Legislação Participativa em 05 de out. 2021 e conta com ampla participação de integrantes dos movimentos populares de moradia<sup>121</sup>.

Nessa mesma audiência pública, Evaniza Rodrigues, quando fala em nome da Coalizão, destaca a já longa história de militância pelo direito à moradia construída pelo grupo:

Há quase 30 anos atrás nós estivemos aqui protocolando o primeiro projeto de lei de iniciativa popular, o Fundo Nacional de Moradia. E eu olho aqui nessa sala e eu vejo companheiros e companheiras que estavam aqui há trinta anos, nessa Câmara dos Deputados trazendo projeto de lei que naquela época trouxemos no carrinho de mão, hoje está mais fácil, a gente manda pela internet. (...) Um milhão de assinaturas mostrando o protagonismo do movimento popular na construção de política pública, na construção de um país melhor. A gente constrói casa, a gente pega no tijolo, mas a gente quer construir é um país melhor com essas nossas ações (na audiência pública da Comissão de Legislação Participativa em 05 de out. de 2021).

Essa fala é destacada pelo fato de evidenciar a permanência da Coalizão por todo o período de análise recortado pela pesquisa. Da Assembleia Nacional Constituinte até a criação

---

<sup>121</sup> São apresentadas na audiência pública as seguintes entidades como participantes da construção do PL 4.216/21: CMP, MNLM, CONAM, MLB (Movimento de Luta nos Bairros), FNRU, FAU, FENAE (Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal), FETRAF-BRASIL (Federação Nacional dos trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil), CONTAG, MST, Observatório das Metrôpolis, The University of Michigan, PUC-SP, Escola da Cidade, UNIFESP, Instituto Pólis, MTD (Movimento dos Trabalhadores Desempregados), IBDU (Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico), BrCidades, TSFH, Casa da Cidade, FUCVAN (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua), HIC, SeLVIP (Secretaria Latinoamericana Vivienda y Habitat Popular), AMBIENTE arquitetura, USINA 25, Peabiru, GTA20, Fundação Bento Rubião, Integra, Mútua, UNISOL (Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários).

do PCVA é possível identificar a presença da Coalizão na luta por influência no subsistema e a construção de políticas públicas que garantam suas crenças.

Merece destaque a composição do grupo que assina o PL nesse momento. Apresentam-se novos atores na composição da Coalizão com relação ao grupo predominante dos anos anteriores, entretanto, a base que os identifica permanece a mesma. São entidades representantes de movimentos populares ligadas à luta pela moradia digna, representantes de órgãos ligados à categoria de arquitetos e urbanistas, Universidades, Organizações Sociais - dentre as quais destacamos a Rede Br Cidades que tem como uma de suas lideranças Ermínia Maricato, e a maior novidade, a participação de entidades internacionais ligadas ao movimento de autogestão (Chile e Uruguai).

Interpretamos que essa estratégia colocada em prática pela CoMP através da proposição de um novo PL é resultado, dentre outros fatores, da ausência de canais de comunicação com o governo Federal que acabara de aprovar um novo Programa para a área e que excluía fortemente as crenças representativas do grupo. A Coalizão passa a priorizar a influência pela via legislativa. O que resta saber é se a lei precisará, assim como os demais marcos legais, de dez anos de tramitação nas Comissões Parlamentares para ser aprovada. Cabe pontuar que nesse momento o PL da Autogestão se encontra apensado ao PL 20/2020<sup>122</sup> de autoria do Deputado Federal Giovani Cherini (PL-RS), parlamentar associado ao partido de apoio ao presidente Bolsonaro. Um indicador de que a Coalizão enfrentará duros obstáculos pela frente.

### 7.2.1. Os recursos das coalizões

Os recursos, entendidos como essenciais para compreensão da capacidade de tomada de decisão estratégica e influência das coalizões no subsistema (SMITH *et al*, 2014), são retomados nessa seção com enfoque no período de 2009 a 2021 e como auxílio para o entendimento da conformação da política pública.

A CoMP, assim como já identificado anteriormente, empregou de forma mais destacada o recurso mobilização de tropas. Além das ações coordenadas de pressão junto ao Executivo que garantiram a inclusão da modalidade “Entidades” no PMCMV, a coalizão manteve a participação nas audiências públicas com inúmeros apoiadores que, várias vezes, cantaram e proferiam “gritos de ordem”, como: “o povo unido jamais será vencido”, após falas de seus

---

<sup>122</sup> Dispõe sobre organização e funcionamento das cooperativas habitacionais e institui dever de criação de programa de apoio e fomento às cooperativas habitacionais nos projetos de lei de Plano Plurianual.

representantes<sup>123</sup>. Certamente, a mobilização de tropas foi o recurso mais abundante da CoMP durante os anos analisados por essa pesquisa.

Por outro lado, importantes recursos foram perdidos pela coalizão. Em boa medida, recursos que estavam associados à participação de acadêmicos e especialistas. Com a saída de Olívio Dutra da direção do MCidades e o posterior lançamento do PMCMV, um grupo importante de atores deixaram de atuar de forma mais significativa junto à coalizão. Nomes de arquitetos e urbanistas como Ermínia Maricato, Raquel Rolnik e Nabil Bonduki não apareceram mais nas representações oficiais da coalizão e passaram a produzir trabalhos acadêmicos e publicações que encabeçaram as principais críticas aos Programas e aos desdobramentos na Política Habitacional e Urbana do país<sup>124</sup>. A Coalizão tem reduzidos recursos como “informações” e “liderança hábil” no jogo político.

Outro recurso que é fortemente suprimido da CoMP é a autoridade formal legal. O MCidades, que durante o governo Lula era fortemente preenchido com integrantes da coalizão, com o passar do tempo é ocupado por integrantes claramente ligados a outras coalizões, como foi o caso da nomeação de Maria Henriqueta para a Secretaria Nacional de Habitação, representante da CoDCC de longa data. Além do distanciamento do MCidades imposto à CoMP, as Conferências Nacionais das Cidades também são esquecidas. No governo de Michel Temer a 6ª Conferência é adiada e desde então não ocorrem mais. Por fim, soma-se a esse processo, o contínuo desmantelamento do ConCidades que tem a sua extinção no ano de 2019. O distanciamento do MCidades associado ao fim das Conferências e do Conselho fazem com que a CoMP perca vias institucionais de participação e influência na Política Habitacional. Por mais que essas vias possuíssem obstruções, caracterizavam conquistas e posições de relevância no processo de intervenção para o grupo. Ao fim do período, a CoMP se encontra bastante esvaziada de autoridade formal legal.

Acerca do Congresso Nacional e a representação de parlamentares favoráveis à CoMP destacamos a atuação dos deputados Paulo Teixeira (PT-SP) e José Ricardo (PT-AM). Ambos, além de solicitantes de algumas das audiências públicas realizadas sobre o Programa, estão sempre presentes nas audiências públicas ocupando o lugar de fala e defendendo crenças relativas à coalizão.

---

<sup>123</sup> Fato que ocorreu de forma mais significativa na audiência pública da Comissão de Desenvolvimento Urbano em 10 de set. 2019. Importante destacar que essa audiência pública era dedicada ao debate da Portaria 595/19 do MCidades que extinguiu a contratação de novas unidades através da modalidade “Entidades”.

<sup>124</sup> Maricato (2009); Rolnik e Nakano, (2009).

A CoDCC, por sua vez, manteve o seu recurso da autoridade formal legal durante o decorrer do período em análise. Mesmo quando a CoMP gozava de significativa autoridade, a CoDCC também possuía importantes nomes atuantes em postos estratégicos da Política a seu favor. Como já mencionado, Maria Henriqueta é um dos exemplos que evidenciamos através dos dados levantados pela pesquisa, mas também destacamos nomes como Carlos Marun (PMDB-MS) e Maria do Carmo Avesani. Marun, deputado Federal e presidente do FNSH DU<sup>125</sup>, foi um ator relevante nas audiências públicas analisadas. Também atuou de forma emblemática no Congresso Nacional sendo conhecido como integrante da chamada “tropa de choque” de Eduardo Cunha<sup>126</sup> e Michel Temer. Em 2017 ocupou a posição de Ministro da Secretaria de Governo de Temer. Maria do Carmo Avesani Lopez, atual presidente da ABC e em seu terceiro mandato consecutivo a frente da Associação<sup>127</sup>, foi também diretora do Departamento de Produção Habitacional do Ministério das Cidades, comandando obras do PMCMV e do PAC Mobilidade Urbana<sup>128</sup>.

Soma-se a esses nomes a participação de instituições ligadas ao mercado imobiliário e da construção civil - com destaque para a CBIC, em outros fóruns de participação além do ConCidades, como o Cndes que, como mencionado, foi um importante canal de comunicação com o Executivo e proporcionou a apresentação e defesa de crenças relacionadas à coalizão. Crenças que posteriormente apareceram consolidadas na Medida Provisória que deu origem ao PMCMV.

Ainda nesse sentido, convém destacar a participação de entidades de representação estadual e municipal à CoDCC (destaque para ABC e FNSH DU). Como foi lembrado pelo entrevistado 4, são representantes eleitos pelo povo que naturalmente possuem autoridade no processo da política. Não apenas somam à coalizão conferindo autoridade formal legal como também representam o recurso de mobilização de tropas quando realizam a “Marcha à Brasília”, realizada periodicamente pelos prefeitos dos mais de cinco mil municípios.

Muitas dessas entidades de representação municipal, aqui com destaque para a Conferência Nacional dos Municípios (CNM), possuem câmaras técnicas de assessoria que, além da construção de informações técnicas sobre o tema da política, são frequentemente acionadas pelo Governo Federal para reuniões (entrevistado 4). A coalizão goza, dessa forma,

---

<sup>125</sup> Marun falou em nome do FNSH DU nas audiências públicas de 11/04/2012 e 02/04/2014, ambas da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados.

<sup>126</sup> Presidente da Câmara dos Deputados de 01/02/2015 a 07/07/2016.

<sup>127</sup> Maria do Carmo Avesani está à frente da ABC desde o biênio 2015-2017.

<sup>128</sup> Avesani falou em nome do MCidades nas audiências públicas de 11/04/2012 e 02/04/2014. E em nome do FNSH DU na audiência pública de 28/11/2018.

do recurso “informação” e ainda abre diferentes possibilidades de interlocução com órgãos do governo.

Se a CoMP, como mencionado, perdeu a capacidade de influência com a redução do recurso “informação”, dado o distanciamento de especialistas e acadêmicos da coalizão, a CoDCC o utilizou de forma mais evidenciada nas audiências públicas sobre o PMCMV. Destacamos a audiência pública do dia 25 de abril de 2019 em que há a apresentação de uma pesquisa pela Sra. Ana Maria Castelo<sup>129</sup> sobre a importância da Política Habitacional para o desenvolvimento econômico do país, com destaque para os incrementos na arrecadação de impostos oriundos do PMCMV. Dados que foram explorados fortemente pelos atores da CoDCC durante suas falas na audiência pública.

A Coalizão da Financeirização da Moradia (CoFM), identificada como mais influente na Política somente após o início do governo Bolsonaro, possui um período menor de destaque para essa pesquisa (2019 a 2021) e, conseqüentemente, menos materiais e informações. Somase a isso, o fato de que nesse período ocorreu a pandemia do COVID-19 no país que paralisou muitas ações e atividades do Executivo e Legislativo, principalmente sobre matérias que não versavam sobre a área da saúde. A Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos deputados, assim como todas as Comissões permanentes, não realizou audiências públicas durante todo o ano de 2020. Os pareceres de proposições sujeitas à análise foram proferidos em Plenário.

No entanto, o que há de se considerar é que a CoFM passou a atuar de forma mais significativa no subsistema da Política juntamente com o início da nova equipe governamental do presidente Bolsonaro. Além de um novo Ministério criado (MDR), composto por novas lideranças alinhadas à coalizão, outras ações pontuais surgiram relacionadas às crenças do grupo, como a PEC 80/2019 sobre alterações na função social da propriedade. PEC, que convém pontuar, é encabeçada pelo filho do presidente que possui ampla visibilidade pública. A participação da FEBRABAN no lançamento do PCVA, como única entidade não governamental com direito a fala no evento, também evidencia a posição que atores da coalizão possuem no governo naquele momento. Há indícios de que o Evento Externo ao subsistema (mudança da equipe gestora do governo) impactou a sua dinâmica e redistribuiu os recursos entre as coalizões. A CoFM está inserida e intimamente ligada ao novo governo; demonstrou possuir autoridade legal formal.

---

<sup>129</sup> Coordenadora de Estudos da Construção Civil do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas - IBRE/FGV



Levando em conta o amplo conjunto de informações e análises apresentadas nas duas últimas seções, referente ao período de 2009 a 2021, apresentamos breve síntese que nos auxiliam na compreensão da dinâmica do subsistema e seus *outputs* na política pública em questão.

Primeiramente, merece destaque o evento externo ao subsistema relacionado ao “Mensalão” que desencadeou o processo de alterações ministeriais, dentre elas a do Ministério das Cidades. A substituição do Ministro Olívio Dutra alterou a composição da equipe governamental o que, conseqüentemente, redistribuiu os recursos entre as coalizões. Se a CoMP tinha livre acesso ao Ministério e garantia de publicação das resoluções encaminhadas pelo ConCidades, com o novo Ministro essa condição se enfraqueceu. A CoMP perdeu autoridade formal legal. Juntamente com o Ministro Dutra, várias representações ligadas aos movimentos populares também deixam o Ministério.

Além da mudança na composição da equipe do Ministério, abrem-se novas possibilidades de interlocução que favorecem a atuação da CoDCC. O Cndes é o principal exemplo de abertura para o diálogo com os empresários, diretamente com o núcleo estratégico do governo e a própria presidência da República. Nesse contexto, o ConCidades também perde credibilidade e força nos processos decisórios. A CoDCC tem seus recursos aumentados no jogo político.

Esse enfraquecimento do MCidades frente aos outros Ministérios, principalmente aqueles pertencentes ao Núcleo Estratégico, associado ao “esvaziamento” do ConCidades enfraqueceu a CoMP que gozava de capacidade de influência junto a esses órgãos no início do governo do PT. A CoMP conquista espaço institucional na estrutura do governo, no entanto, suas instituições possuem pouco peso político nos processos decisórios. As decisões, principalmente aquelas relacionadas à Política Nacional de Habitação, passam a ser decididas por instâncias do Núcleo Estratégico e o MCidades passa a participar de forma secundária. Interpretamos esse processo como uma mudança no *locus* de decisão da política pública.

Esse deslocamento do *locus* decisório e enfraquecimento da CoMP conduzem a coalizão a buscar novas estratégias de influência. A PEC 285 é um exemplo disso. De um acordo realizado entre as duas coalizões, nasce a proposta conjunta de luta por recursos públicos para a política habitacional do país. Pela primeira vez, no período analisado, há a atuação de forma coordenada das duas coalizões dentro do subsistema. Mesmo com a defesa enfática de integrantes da CoMP acerca da estratégia com foco específico sobre os recursos financeiros, para alguns integrantes da coalizão, esse acordo foi interpretado como “venda” dos movimentos

populares ao empresariado. O lançamento posterior do PMCMV, que favoreceu crenças da CoDCC e ignorou o SNHIS e o FNHIS em sua estrutura, associado a não aprovação da PEC, indicam que a estratégia não foi bem-sucedida para a CoMP.

O entrevistado 1, quando questionado sobre a PEC 285, comenta essa interlocução dos movimentos populares com o empresariado fazendo menção exatamente ao lugar em que estavam ocorrendo as decisões políticas, como mencionado acima. Diz:

em alguns momentos nós tivemos diálogo (com o empresariado), no entanto, a gente sempre fala o seguinte, que o problema das instâncias de participação institucional é se elas são mesmo, de fato, a arena onde o jogo é jogado, ou se o pessoal está acertando o resultado antes do jogo e depois quem chega pra jogar não tem jogo pra ser jogado. Esse é o principal problema, você vai ter outros lugares, outros espaços de definição das políticas aonde o segmento empresarial tem uma relevância muito maior, não disputa suas posições, impõe suas posições.

Em outras palavras, interpretamos essa fala do entrevistado no sentido de que a CoMP buscou uma interlocução com o empresariado como estratégia para alcançar suas crenças, entretanto, indica que as decisões da política não estavam ocorrendo nas estâncias em que mais estavam dialogando e participando. O entrevistado indica que o jogo estava sendo definido pela CoDCC em outra instância que não priorizava, necessariamente, a movimentação em torno da aprovação da PEC 285.

Por fim, outro evento externo com impacto no subsistema – a crise internacional do *subprime* de 2008, complementa a conformação do ambiente favorável para o lançamento e aprovação do PMCMV. As falas dos congressistas na sessão plenária que aprova a MP 459 são bastante emblemáticas acerca da visão predominante sobre o Programa: um pacote econômico com impactos no social. O PMCMV, como vimos, atendeu prioritariamente à CoDCC. Entretanto, a CoMP lutou e conquistou seu espaço no pacote que, apesar de residual, garantiu a sua permanência como ator relevante no subsistema da política pública.

Durante os anos de implementação do Programa, em linhas gerais, o que se observou foi o progressivo enfraquecimento da CoMP e a manutenção das crenças relativas à CoDCC. A CoMF surgiu no debate apenas durante os dois últimos anos de existência do Programa e o conduziu à extinção. Eventos externos, como a crise econômica e política, evidenciados no fim do governo de Dilma e o início do mandato de Temer, via *impeachment*, certamente impactaram a dinâmica do subsistema e redistribuíram os recursos entre as coalizões. A CoMP passa a ser afastada cada vez mais do jogo político até se encontrar esvaziada de vias institucionais de

influência na política. A CoDCC e a CoMF, por sua vez, têm suas crenças exaltadas dada a proximidade com o pensamento economicista e privatista da política.

Os dois principais focos de problema identificados durante as audiências públicas durante a implementação do Programa – preço da terra e qualidade dos empreendimentos – são “resolvidos” através da prevalência de crenças associadas à CoDCC. Para o problema do aumento do preço da terra, a solução foi mais subsídios econômicos via endividamento. Tratou-se da criação do faixa 1,5 que apresentou baixo impacto nos resultados do Programa. Para a falta de qualidade, além de normas de desempenho, a aplicação do Trabalho Social que, em poucas palavras sugere a resolução de problemas profundos de territórios das cidades, como a violência, pela via da educação social em poucos meses. Em ambos os focos problemáticos não se buscou caminhos como a garantia da função social da propriedade através da regulação da terra (crenças relativas à CoMP) e a garantia do direito à cidade, mas sim formas de se manter a dinâmica instalada do Programa através da manutenção de sua base econômica.

Em 2019 se inicia um novo governo e com ele novos eventos impactam o subsistema. A CoFM se destaca no jogo político e a inserção de suas crenças enfraquecem ainda mais a CoMP no *policy process*. Certamente, o destaque é a extinção do ConCidades (C3.1) que, como amplamente demonstrado por essa pesquisa, não se resumia a apenas um conselho, mas sim uma conquista dos movimentos populares que garantia sua participação na formulação da Política Habitacional do país. Logo em seguida, o PMCMV é extinto e os dados evidenciam o afastamento da Política do seu propósito inicial: atendimento da população de mais baixa renda.

O PCVA é editado e com ele vem à tona um conjunto de crenças que indicam a prevalência das crenças relativas à CoMF. O Programa deixa de oferecer a opção de produção de novas unidades para a população de mais baixa renda através de subsídios públicos. Como opção de “substituição” se apresenta a regularização fundiária operacionalizada através de agentes promotores privados. Identifica-se que a Política Nacional de Habitação Social deixa de priorizar unicamente a produção de novas unidades habitacionais via construção civil e passa a enfatizar ações de regularização, securitização e investimentos para a expansão da atuação do mercado financeiro imobiliário.

A seguir, já como um encaminhamento para as conclusões da pesquisa, é apresentado um quadro síntese com todas as crenças identificadas em cada um dos processos decisórios analisados. O quadro tem o propósito de facilitar a compreensão geral das análises realizadas.

Quadro 6 - Crenças contempladas nos processos decisórios

	<b>Constituição Federal (arts. 182 e 183)</b>	<b>Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)</b>	<b>SNHIS (Lei 11.124/2005)</b>	<b>Programa “Minha Casa, Minha Vida”</b>	<b>Programa “Casa Verde e Amarela”</b>
<b>Crenças contempladas</b>	<p>C7.3. O direito de propriedade está condicionado à função social da propriedade.</p> <p>C8.2. Descentralização (habitação como competência concorrente entre os entes)</p> <p>C10.2. O Plano Diretor é sobretudo um documento técnico que abarca questões urbanísticas.</p>	<p>C2.2. Visão da moradia como direito social. O problema é que não há acesso à cidade legal. A solução é a implementação de instrumentos de regulamentação urbana.</p> <p>C3.3. Ampla participação da sociedade.</p> <p>C4.3. A atuação dos conselhos com participação da sociedade é essencial e deve abarcar funções consultivas e deliberativas.</p> <p>C6.3. Participação do setor privado na solução dos problemas de habitação é essencial (concessão onerosa do direito de construir / operações urbanas consorciadas).</p> <p>C7.3. O direito de propriedade está condicionado à função social da propriedade.</p> <p>C10.3. O plano diretor é um pacto político.</p>	<p>C2.2. Visão da moradia como direito social. O problema é que não há acesso à cidade legal. A solução é a implementação de instrumentos de regulamentação urbana.</p> <p>C3.3. Ampla participação da sociedade.</p> <p>C4.3. A atuação dos conselhos com participação da sociedade é essencial e deve abarcar funções consultivas e deliberativas.</p> <p>C5.2. Recursos financeiros de fontes públicas e privadas.</p> <p>C7.3. O direito de propriedade está condicionado à função social da propriedade.</p> <p>C8.2. Descentralização</p>	<p>C2.1. Visão economicista. O problema é a ausência de moradias adequadas (déficit habitacional). Solução é a construção de novas moradias.</p> <p>C5.2. Recursos financeiros de fontes públicas e privadas.</p> <p>C6.3. Setor privado é essencial.</p> <p>C8.1. Centralização na União.</p> <p>C11.1. Visão favorável à autogestão.</p>	<p>C2.3. Visão da moradia como ativo financeiro. O Problema é a incapacidade da população de acessar o mercado financeiro imobiliário. A solução é aumentar a securitização das transações.</p> <p>C3.1. Decisões centralizadas na elite governamental</p> <p>C4.1. Pouca consideração sobre a atuação dos conselhos com participação da sociedade civil)</p> <p>C5.2. Os recursos públicos devem vir de fontes públicas e privadas</p> <p>C6.3. O setor privado é essencial para a solução do problema</p> <p>C8.1. Centralização na União</p> <p>C9.3. Preocupação com as especificidades regionais</p> <p>C11.3. Visão contrária a autogestão</p>

Fonte: elaborada pelo autor (2023).

## 8. CONCLUSÃO

Um dos feitos desta pesquisa foi o esforço de sistematização dos atores e ideias que disputaram a Política Nacional de Habitação Social no Brasil no período analisado (1987-2021). Nesse processo, identificamos três principais coalizões no subsistema da Política Nacional de Habitação Social no país: a Coalizão da Moradia Popular (CoMP), a Coalizão Desenvolvimentista da Construção Civil (CoDCC) e a Coalizão da Financeirização da Moradia (CoFM). Cada qual, em momentos diferentes, conquistou e/ou manteve suas crenças nos processos decisórios da política. Esse olhar, baseado em uma perspectiva longitudinal da política, permitiu-nos, mais que mapear, acompanhar a dinâmica do subsistema e a movimentação dos atores na busca pela institucionalização de suas crenças. Dessa forma, uma vez mais, esse olhar longitudinal é retomado com o propósito de nos conduzir na apresentação das conclusões da pesquisa.

Primeiramente, conclui-se que o período de 1987 a 2005 (primeiro momento da pesquisa - seção5), compostos por três processos decisórios, possui claro predomínio de crenças relativas à CoMP. Entendemos que isso se deve, principalmente, ao fato da forte e coordenada entrada desses atores (coalizão) no subsistema durante o processo da ANC. É de conhecimento que os movimentos populares de luta por moradia, assim como grupos da categoria de arquitetos e urbanistas, já possuíam uma trajetória anterior de luta pela moradia no país. Entretanto, como os próprios atores da coalizão destacam em suas falas durante as audiências públicas, fora construída uma grande articulação para atuar durante a constituinte. Certamente, essa articulação, que envolveu mais de sessenta entidades naquele momento, trouxe notoriedade e credibilidade às crenças apresentadas e arduamente defendidas pelo grupo. E mais, posteriormente, a coalizão se manteve presente, coesa e estável no subsistema da política.

Durante a análise de todos os processos decisórios foi possível identificar a defesa enfática de crenças como: responsabilização do Estado, função social da propriedade, gestão participativa e aplicação de recursos públicos pela CoMP. Até mesmo durante o período referente ao PCVA (2020-2021), em que a abertura ao diálogo pelo governo praticamente inexistia para o grupo, registramos falas de atores da coalizão reafirmando essas crenças, exatamente como identificado no ano de 1987, durante a ANC.

Identificamos semelhante presença e coesão na CoDCC. A CBIC foi certamente o grande nome desse grupo e se manteve presente em boa parte das audiências públicas codificadas. Não apenas se manteve presente, como também defendeu fortemente a necessidade de se pensar políticas habitacionais para a população de baixa renda a partir da iniciativa

privada. Se em 1987 afirmava aos constituintes que as “soluções de mercado” funcionam, em 2009 influencia a criação do maior programa habitacional da história recente do país (PMCMV), estruturado exatamente a partir da atuação do setor da construção civil. A CoFM, apesar de identificarmos sua presença e atuação mais nitidamente por um período menor - e mais conturbado devido à crise sanitária da Covid-19 -, também apresentou claramente a defesa de suas crenças com a garantia de muitas delas consolidadas na estrutura do PCVA.

Pensando especificamente cada um dos processos decisórios referentes a esse período (1987-2005), concluímos que a Constituição Federal, através do capítulo específico sobre a Política Urbana, introduziu ao debate uma das principais crenças defendida pela CoMP: a função social da propriedade. Transcorridos mais de trinta anos de análise, pudemos verificar como essa crença ainda é motivo de intenso debate no subsistema – basta lembrar da PEC 80 de 2019. Juntamente com a função social da propriedade, a CoMP ainda conseguiu emplacar na Constituição Federal importantes instrumentos de regulação da terra – parcelamento e edificação compulsórios, IPTU Progressivo, desapropriação e usucapião – que, se devidamente implementados, podem impactar a produção de moradia social e a configuração das cidades. Porém, como descrito na seção 5, a aplicação desses instrumentos está submetida aos planos diretores dos municípios, uma determinação que resultou da influência da CoDCC e que o tempo tem nos mostrado ser insuficiente para garanti-la na prática. Durante os anos analisados, vimos a fragilidade do planejamento urbano municipal frente aos principais programas nacionais de habitação do país. Se durante o PMCMV os municípios ocuparam lugar secundário na política habitacional, com o PCVA, e a possibilidade de doação de imóveis públicos, foram praticamente submetidos aos imperativos de realização de projetos da iniciativa privada previamente aprovados pela União.

O processo de aprovação do Estatuto da Cidade, por sua vez, demonstrou ser outro momento emblemático de embate e intenso processo de influência das coalizões (CoMP e CoDCC). Foi necessária mais de uma década para a sua aprovação que, como descrito, tornou-se possível após ampla negociação, influências externas de experiências de municípios mais progressistas e aprendizado orientado à política. Compreendemos que o debate em torno do Estatuto das Cidades consolidou importantes crenças, como a gestão democrática da cidade, que permitiu a CoMP avançar no debate. Ao fim, quando identificamos narrativas de atores da CoDCC em defesa da participação social no desenho da Política, visualizamos como avançou o debate no decorrer do tempo. Porém, é importante destacar, mais uma vez, que assim como a CoMP avança na consolidação de suas crenças no subsistema, a CoDCC também permanece

fortemente presente e garantindo a sua parcela nos resultados da política, inclusive no Estatuto da Cidade, onde há a previsão dos instrumentos de concessão onerosa do direito de construir e operações urbanas consorciadas.

Assim como o Estatuto da Cidade, o projeto de lei que originou o SNHIS necessitou de longo debate. Foram treze anos de tramitação até a sua aprovação. Se a tônica do Estatuto das Cidades foram os instrumentos de regulação da terra e a participação social, no SNHIS, além da participação social que seguiu latente, evidencia-se o debate em torno das fontes de recursos financeiros e a descentralização da aplicação da política.

Inúmeras foram as alterações que o projeto de lei sofreu no decorrer dos anos. Destacamos, no entanto, o predomínio da crença C5.2 – os recursos financeiros devem vir de fontes públicas e privadas. A CoMP foi categórica no projeto de lei apresentado acerca dos recursos: fundos públicos que não necessitem de retorno atuarial. Não apenas na apresentação do projeto de lei referente ao SNHIS, mas desde a ANC a coalizão sempre defendeu a compreensão de que se moradia é um direito social não precisa ser paga. Logo, o Estado deve garanti-la. Entretanto, essa crença não predominou e identificamos que a aprovação do projeto de lei aconteceu baseada na associação de recursos privados e públicos para o funcionamento do Sistema. Alteração marcada pela influência da CoDCC. E, como pudemos depreender com a análise dos anos seguintes, essa será a crença norteadora dos próximos programas habitacionais elaborados no país. Nesse contexto, destacamos também a participação e relevância do FGTS.

O SNHIS reafirma a noção de descentralização entre os entes da federação na formulação e implementação de políticas habitacionais no país. Destaque para a previsão de Planos Locais de Habitação de Interesse Social nesse processo. Entretanto, como também identificamos com o advento dos grandes programas habitacionais posteriores, essa previsão acabou se submetendo à prevalência da União. Os Estados e os Municípios ficaram “reféns” dos vultuosos recursos federais oriundos desses programas.

Considerando os dezoito anos que englobam três marcos legais fundamentais para a Política, a saber, a Constituição de 1988, o Estatuto das Cidades e o SNHIS, podemos resumir algumas conclusões:

- a) A entrada da CoMP no subsistema da política jogou luz em ideias que não estavam em evidência no debate da Política Nacional de Habitação Social no país. A problematização em torno da função social da propriedade, do direito à cidade, da necessidade de aplicação de recursos públicos e da participação social conduziram

a discussão da política habitacional social no país para outro lugar ainda pouco explorado e pouco institucionalizado na esfera nacional.

- b) Com isso, entendemos que a partir da influência da CoMP arma-se uma estrutura institucional que oferece importante base para se pensar política habitacional social no país. Destacamos não apenas a aprovação de instrumentos de regulação da terra, predominantes na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, mas também a construção de um Sistema Nacional articulado entre os entes da federação com seus respectivos conselhos e fundos financeiros. A criação do Conselho das Cidades também é emblemática nesse sentido.
- c) No entanto, apesar de destacarmos a construção dessa estrutura institucional ligada predominantemente às crenças da CoMP, é inegável a dominância da CoDCC no subsistema. A análise da aprovação dessas três normas indica claramente o predomínio de atores ligados ao mercado que, em diversos momentos, impediram o avanço dessas crenças. O longo processo de tramitação, associado às influências do ambiente externo e às redistribuições de recursos entre as coalizões, ilustram o intenso processo de debate e negociação demandado para se chegar à configuração e aprovação do Estatuto das Cidades e do SNHIS como conhecemos atualmente.

O período de 2009 a 2021, focado nos processos decisórios referentes aos Programas “Minha Casa, Minha Vida” e “Casa Verde e Amarela”, nos permitiu avançar na investigação sobre o subsistema da política por mais doze anos.

Observar, comparativamente, as ideias e debates predominantes no período anterior (1987 – 2005) com o conjunto de crenças encontrados no PMCMV indicam que a CoDCC seguiu dominante no subsistema. O PMCMV rompe com ideias amplamente difundidas e defendidas pela CoMP durante o processo de construção das bases institucionais mencionadas. Logo de início, o Programa surge como um pacote econômico que através da construção civil garantiria desenvolvimento econômico e social para o país frente à ameaça de uma crise econômica internacional. E essa é exatamente a principal tônica do Programa: o predomínio de uma visão economicista da política pública, uma das principais crenças da CoDCC.

A escolha pela construção civil como principal forma de intervenção deu, obviamente, enorme protagonismo para as empresas do setor na execução do Programa. O setor privado é tomado como essencial para a solução dos problemas habitacionais ofertando, inclusive, produtos para a população de mais baixa renda. Nesse caso, as unidades habitacionais



produzidas pelo mercado eram compradas pelo setor público e repassadas, quase que totalmente subsidiadas, para a população. Foi o que ficou conhecido como o Faixa 1 do Programa.

A CoMP, por sua vez, buscou a sua parcela nesse grande pacote habitacional. Porém, como demonstrado, só foi conquistada às custas de muita luta e pressão. O resultado foi a inclusão do PMCMV-Entidades, baseado na autogestão e com foco também no atendimento da população de baixa renda. O “Entidades” representou uma parcela ínfima comparativamente ao todo do Programa, entretanto, garantiu a participação da CoMP no principal programa habitacional da época, bem como a sua manutenção como coalizão relevante no subsistema.

O protagonismo do mercado associado à necessidade de altos investimentos orçamentários, no decorrer dos anos, mostrou suas limitações. Na sua primeira versão, o Programa apresentou ótimos resultados e importantes impactos na economia, exatamente como desejado. Porém, no decorrer dos anos, o contexto econômico se agravou e os grandes recursos públicos necessários para o Programa “rodar” passaram a não mais ser aplicados. Os dados apresentados referentes a todo o período de existência do Programa evidenciam a dependência de repasses de recursos orçamentários para o alcance de bons resultados, principalmente com relação ao Faixa 1.

Não apenas os recursos públicos reduziram com o passar dos anos, como também a capacidade de influência da CoMP no subsistema da política. Se a coalizão já enfrentava obstáculos para garantir suas crenças no processo de formulação do PMCMV, durante a sua implementação, registramos gradativa redução das formas de interlocução da coalizão com o governo.

Primeiramente, é essencial pontuar acerca do centro decisório sobre o Programa desde o seu surgimento. O PMCMV é gestado e operado fora do Ministério das Cidades, um dos possíveis *locus* de maior capacidade de intervenção da CoMP. Como pontua Sabatier e Jenkins-Smith (2007), diferentes *venues* implicam diferentes estratégias e recursos para as coalizões. E, certamente, a Casa Civil e o Ministério da Fazenda não eram “lugares” de domínio dos movimentos populares.

Não apenas há esse deslocamento do lugar em que ocorriam as principais decisões sobre o Programa, como, com o passar do tempo, o Conselho das Cidades também é constantemente enfraquecido. A saída de Olívio Dutra do Ministério das Cidades, o *impeachment* de Dilma Rousseff e o início do governo Bolsonaro são momentos emblemáticos de redistribuição de recursos entre as coalizões no subsistema que pontuam com ainda mais clareza o processo de

esvaziamento da importância da participação do Conselho das Cidades nas definições da política habitacional do país.

Em 2019 se inicia um novo governo e com ele a prevalência de uma nova coalizão no subsistema: a Coalizão da Financeirização da Moradia. Nesse período, o Ministério das Cidades é substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e uma nova equipe gestora assume as atividades. O Conselho das Cidades também é extinto, encerrando de vez essa forma de interlocução institucional do governo com a sociedade civil. Se a CoMP estava em posição desfavorável no jogo político durante os últimos anos, a partir de 2019 ela se encontra profundamente esvaziada de qualquer forma de autoridade formal legal.

O PMCMV, especificamente, até recebe algumas propostas de alteração durante o novo governo, no entanto, nenhuma efetivamente implementada. Durante o ano de 2020, o MDR tem seu Ministro e Secretário Nacional de Habitação substituídos. Um novo arranjo que viabiliza a formatação do novo Programa habitacional. Os dias do PMCMV estavam contados.

Em 2021 é editado o PCVA e com ele um conjunto de crenças totalmente alinhado com a CoFM. O PCVA é formatado, assim como o PMCMV, fora do seu Ministério de responsabilidade (o MDR) e, mais uma vez, iniciado a partir de Medida Provisória com justificativa economicista: a crise sanitária exige ações de recuperação da economia. Entretanto, apesar desse mesmo caminho de proposição via Medida Provisória pelo Executivo, justificado por uma crise internacional com impactos na economia nacional, o PCVA se diferencia do seu antecessor pelo enfoque dado ao mercado financeiro ao invés do mercado da construção civil. É importante deixar claro que a produção de novas unidades segue presente na proposta da política habitacional do PCVA. Entretanto, não mais de forma prioritária no modelo para o atendimento da população de baixa renda. A CoFM e a CoDCC predominam no subsistema.

O Faixa 1, como previsto no PMCMV, é abandonado no PCVA e novas linhas de crédito associadas a busca de securitização e titularização de moradias irregulares passam a ocupar esse espaço “vazio”. O Programa traz significativas alterações na legislação sobre a regularização fundiária no país e o setor privado passa a poder ser protagonista também nesse processo. A crença norteadora desse novo momento da política que se evidencia com o PCVA é a ideia de que a moradia é um ativo financeiro que se devidamente operacionalizado pode alavancar investimentos para o país. Conceitos como *Home Equity*, Securitização, Titularização estão fortemente presentes nas narrativas dos atores mais destacados do subsistema da política nesse período.

O mercado imobiliário se expande ainda mais com a possibilidade de doação de imóveis públicos também prevista no PCVA. Permite-se que terrenos públicos da União sejam repassados para o mercado imobiliário, a preços mais acessíveis, descompromissados da garantia das funções sociais da terra e ainda assegurados pelo próprio poder público municipal da devida regulação urbanística.

Associado ao processo de financeirização que avança com o PCVA, outras crenças prevalecem na configuração da política: ausência de participação social, centralização na União, garantia da propriedade privada, setor privado como principal agente operador da política, regionalização e visão contrária à autogestão. Se pudéssemos colocar o posicionamento das coalizões em uma régua, a CoMP e a CoFM estariam em posições opostas. A CoMP está totalmente à margem da Política nesse momento.

A análise desses doze anos do subsistema nos permite sintetizar as seguintes conclusões:

- a) Se inicialmente a CoMP desfrutava de relativo sucesso no subsistema dada as normas aprovadas com predominância de suas crenças, o que também indicava “a olho nú” um novo momento para as políticas habitacionais sociais no país, com o advento dos grandes programas habitacionais o que se realiza é exatamente o contrário. O início do governo Lula ainda permitiu capacidade de influência para o grupo, no entanto, com o passar dos anos, a CoMP perdeu recursos no jogo político e sua influência no subsistema ficou cada vez mais reduzida. O PCVA e a conjuntura política que o acompanha evidenciam a forte exclusão imposta à coalizão e seus atores. As vias de influência “por dentro” do Estado se fecharam para o grupo e a estratégia se voltou, assim como no passado, para a proposição de projeto de lei de iniciativa popular, agora com foco na autogestão (Projeto de Lei nº 4.216/2021).
- b) É inegável o predomínio da concepção mercadológica da política habitacional no país. Apenas olhar para o desenho dos Programas já nos fornece parcialmente essa informação. No entanto, assim como se propôs essa investigação, a análise do subsistema, ou seja, a identificação dos principais atores, dos seus recursos, estratégias e embates, permitiu visualizar com mais clareza a dinâmica do processo que se encerra no subsistema da Política de Habitação Social do país. Os atores ligados aos interesses de mercado (aqui podemos entendê-los como aqueles que defendem que a solução do problema deve priorizar o setor privado), demonstraram dominância no subsistema, seja pelos maiores recursos, seja pelo acesso a canais e arenas diversificados que viabilizaram maior interlocução com os governos.

Com relação aos recursos das coalizões, destacamos que a autoridade formal legal apresentou grande relevância nos desdobramentos da política. Identificamos isso tanto através da investigação das mudanças da política associadas aos contextos (ambientes internos e externos do subsistema), como através das falas obtidas através das entrevistas. A CoDCC garantiu estável representação associada a suas crenças nos mais variados momentos de análise dos processos decisórios. Importantes nomes despontaram a favor da coalizão, seja à frente dos Ministérios e das Secretarias, seja através de deputados, senadores ou membros com representação em conselhos (ConCidades, Cndes).

A CoFM, apesar de identificada como protagonista no subsistema por um período menor com relação às outras coalizões, teve a equipe gestora do MDR - Ministro e Secretário Nacional da Habitação - seguindo claramente a cartilha de crenças da coalizão. Soma-se a isso a “vantagem” da ausência de interlocução com outros atores por parte do governo. Não há canais institucionais que possam dar voz a outros grupos. Os registros da pesquisa corroboram que não havia abertura para o diálogo nesse momento.

A CoMP, diferentemente, gozou de momentos com maior autoridade formal legal. Os primeiros anos do governo petista - momento em que há a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades e que importantes lideranças da coalizão ocuparam posições chaves dentro dessas estruturas - são emblemáticos para pontuar o aumento da influência do grupo no subsistema. Entretanto, o sentido oposto é igualmente relevante para provar a sua perda de capacidade com a saída dessas lideranças de seus postos e o posterior esvaziamento político dessas estruturas institucionais.

A esse respeito – o esvaziamento político de estruturas institucionais mais próximas à CoMP – é possível problematizar o conceito de autoridade formal legal do modelo do ACF. Entendemos que mais que ocupar frentes institucionalizadas da estrutura governamental pertencentes ao domínio da política, a autoridade legal formal, enquanto recurso que potencializa a coalizão no jogo político, só está efetivamente garantida se a estrutura institucional em questão possui realmente “autoridade” dentro da estrutura decisória do governo. O MCidades e o ConCidades, compreendidos inicialmente como uma conquista e sinônimo de força para a CoMP dada a sua efetiva inserção na estrutura decisória da política, com o tempo, mais significou acomodação e silenciamento do grupo.

A possibilidade de atuação “por dentro” do Estado dada à CoMP de forma inédita com o MCidades, principalmente durante seus primeiros anos de existência, e com o ConCidades, fez com que essa se tornasse a principal via de atuação da coalizão no subsistema. Durante os

anos de existência do PMCMV e do ConCidades, eram constantes as falas de atores pertencentes à coalizão reivindicando o reconhecimento político dessas estruturas. Ao fim, como pudemos ver, o reconhecimento não veio e a coalizão se enfraqueceu cada vez mais no jogo político. Traçando um paralelo, no ano de 2021, quando o grupo retoma a estratégia de apresentar projeto de lei de iniciativa popular (PL da autogestão), Evaniza Rodrigues usa seu espaço de fala na audiência pública de 05/10/2021 para impulsionar os demais integrantes da coalizão para diferentes formas de influência: “agora a gente tem muita tarefa: vamos mobilizar os parlamentares dessa Casa, divulgar o PL, vamos fazer debates em todos os Estados, vamos fazer audiência pública. A gente fez um jornal com o texto do PL pra gente discutir... É dessa forma que a gente constrói mais que uma lei, a gente constrói uma ideia!”. O grupo busca novas formas de influência.

O recurso de liderança hábil também apareceu de forma recorrente durante as análises. Nomes apresentados no decorrer do texto indicam como algumas lideranças foram essenciais para garantir voz às coalizões em momentos cruciais de definição política. No caso específico da CoMP, a presença de acadêmicos da área da arquitetura e urbanismo, além de ocuparem lugar de liderança para o grupo, também ofereceram o recurso da informação técnica-científica. Destaque, nesse sentido, também para o importante papel conferido pelo ACF às informações científicas e técnicas na modificação das crenças dos atores. Assim como o modelo, identificamos, e destacamos, a presença e influência de pesquisadores, cientistas universitários, no processo das políticas públicas em questão.

A mobilização de tropas, certamente, foi o recurso mais abundante para a CoMP durante todo o período analisado. Em vários momentos, a pressão popular foi acionada como estratégia que deu força à coalizão, seja evidenciando demandas ou destravando gargalos em processos de tramitação nas Comissões. Se a mobilização de tropas foi o recurso mais abundante e empregado pela CoMP, a dificuldade de atuar “por dentro” do Estado foi identificada como uma fraqueza do grupo. Destacamos fala de entrevistado sobre a dificuldade da coalizão em lidar com os trâmites burocráticos da máquina pública. Não há, no modelo do ACF, um recurso específico sobre essa questão. A pontuação que fazemos é a de que conhecer o funcionamento burocrático do Estado é um tipo específico de informação de que as coalizões necessitam para aumentar sua capacidade de influência.

Identificamos também, apesar de não ser parte dos principais objetivos da pesquisa, evidências que reafirmam as hipóteses nº 5 sobre as coalizões e nº 1 sobre as mudanças nas políticas públicas. Sobre a hipótese nº 5, relativa às coalizões, os dados desta pesquisa

reafirmam que as agências governamentais, ao participarem das audiências públicas, demonstraram a preferência por discursos mais brandos comparativamente aos seus aliados pertencentes à sociedade civil. Sobre a hipótese nº 1, relativa às mudanças na política pública, entendemos que o PMCMV não sofreu alterações significativas na sua estrutura durante todo o seu período de existência. O mesmo período que identificamos como de dominância da coalizão que o formulou – CoDCC. Ou seja, a extinção do PMCMV, bem como a edição do PCVA, só de deu após alteração da dominância para a CoFM.

Por fim, concluímos que o objetivo principal da tese que era identificar, à luz do *Advocacy Coalition Framework*, a influência de atores e suas crenças na conformação da Política Nacional de Habitação Social, durante o período de 1987 a 2021, foi satisfatoriamente atendido. As análises realizadas a partir do referencial teórico-metodológico do ACF nos forneceram importantes informações sobre os atores mais relevantes do subsistema durante o período, bem como o sistema de crenças que os orienta. De posse dessas informações se tornou possível investigar a dinâmica do subsistema e enxergar assimetrias de poder entre as coalizões que, nos diferentes momentos e contextos políticos, conduziram a conformação da Política Nacional de Habitação Social tal como a conhecemos.

Reafirmamos que decisão pelo emprego do ACF e, conseqüentemente, do subsistema como unidade de análise para a pesquisa garantiu a visualização do processo político a partir da movimentação dos atores e a disputa pela prevalência de suas ideias. Se inicialmente a pesquisa surge da problemática da carência de informações mais aprofundadas sobre os principais atores presentes no subsistema e suas capacidades de influência no jogo político, com a pesquisa foi possível mapeá-los, identificar suas crenças, recursos e interesses em diferentes momentos e, ainda, associar essas informações ao contexto mais amplo (ambiente externo), o que nos conferiu um conjunto significativo de informações sobre as mudanças e continuidades da política habitacional social brasileira durante um período de trinta anos.

Como mencionado, a construção do problema da pesquisa levou em conta a percepção do antagonismo, já registrado na literatura, entre frentes populares *versus* empresariado na política habitacional brasileira. Entretanto, mais que reafirmar a existência desse antagonismo, a pesquisa avançou na percepção sobre quem estava presente nesse embate, de que forma se organizou e quais recursos empregou para garantir predominância. Retomando palavras dos próprios autores do ACF, entendemos que “quanto mais precisamente se vê uma situação, mais provável é que se veja variações no padrão geral de eventos. O papel da teoria é separar as

variações *críticas* das meramente curiosas” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p.203, tradução nossa).

A aplicação do ACF, certamente, é um desafio para o pesquisador que decide enfrentá-la. A ampla estrutura do modelo que demanda um conjunto grande de dados e cuidados metodológicos exige tempo e recursos adequados. A utilização do software NVivo, nesse sentido, foi crucial para o registro dos atores e crenças, além de garantir a simulação de cálculos de similaridades entre os diferentes atores.

Por fim, essa pesquisa se encerra no ano de 2023, momento em que temos início um novo governo no país: o terceiro mandato do presidente Lula. Apesar de não ser parte do recorte temporal da pesquisa, identificamos que em seus primeiros meses de existência o novo governo já tratou de revogar o Decreto nº 9.759/19 (sobre a extinção dos conselhos, dentre eles o ConCidades), reinstaurar o Ministério das Cidades e relançar o PMCMV. Um novo período que se inicia e que vislumbra para novas pesquisas a possibilidade de avançar, de forma comparativa, nas ideias presentes nesta tese.

Ainda com relação a outras possibilidades de investigação que se abrem após essa pesquisa, apontamos para a análise da tramitação do Projeto de Lei nº 4.216/2021 que, certamente reunirá um debate rico em torno da crença da autogestão e, conseqüentemente, de enfrentamento à concepção predominante de produção de moradias populares através da construção massiva da Construção Civil. Por fim, destacamos a necessidade de olhar para o surgimento de novos coletivos que nos indicam a complexidade da cidade atual e que possuem grande potencial de enriquecer o debate. Exemplo é o BRCidades, Fórum com núcleos de representação espalhados por vários Estados do país e com uma agenda de trabalho que reúne, além dos conhecidos militantes da luta pela moradia, grupos relacionados à questão de gênero, raça, LGBTQIA+, Meio Ambiente, mobilidade, cultura e juventude, entre outros.

Esperamos que os achados desta pesquisa animem novas investigações a contar a história de outros setores de políticas públicas a partir da perspectiva das movimentações e embates entre coalizões nos respectivos subsistemas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, José Cordeiro de; AZEVEDO, Débora Bithiah de; BACKES, Ana. **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Biblioteca Virtual da Câmara Municipal, 2009.

ARAÚJO, S. M. V. G.. **Política ambiental no Brasil no período 1999-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom**. 2013. 458p. Tese (doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília. 2013

ARRETCHE, M. **Estado e Mercado na Provisão Habitacional: três modelos de Política**. 1990. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciências Políticas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas, 1990.

BALBIM, Renato Nunes: Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habilitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida: Uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano, **Texto para Discussão**, No. 2751, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2022.

BASSUL, José Roberto. **A constitucionalização da questão urbana**. In: [Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois](#). Organizadores: Bruno Dantas ... [et al.]. Imprensa: Brasília, Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008.

BASSUL, J. R. Estatuto da cidade: a construção de uma lei. In: (orgs) CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C.. **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

BONAFONT, L.C. **Redes de políticas públicas**. Madri: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.

BONDUKI, Nabil G. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade / FAPESP, 1998.

\_\_\_\_\_. Política habitacional Del Régimen Militar al gobierno de Lula: desafíos e impasses. **Ciudad y Territorio Estudios Territoriales**, XXXVII, p. 145-146, 2005.

\_\_\_\_\_. **Os pioneiros da habitação social no Brasil: volume 01**, 1. ed. – São Paulo: Editora Unesp: Edições Sesc, 2014.

\_\_\_\_\_. **A luta pela Reforma Urbana no Brasil**. 2018

BRASIL, [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BUENO, Luciano. **Políticas Públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento**. 2008. 200p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo).



Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2008.

CAPELARI, M. G. M.; ARAÚJO, S. M. V. G.; CALMON, P. C. P. Advocacy Coalition Framework: um balanço das pesquisas nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 2, p. 91-99, 2015.

CARDOSO, A. L. **Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, jan./dez., 1997.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A.. **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017.

CARMO, E. C.. **A Política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002) – diretrizes, princípios, produção e financiamento: uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal**. 2006. 191p.. Tese (Doutorado em Economia). Universidade de Campinas, São Paulo, 2006.

CAVALCANTI, C. B. **O lugar das políticas de participação popular no estado gerencial: criação e evolução do Conselho Nacional das Cidades**. 2009. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública -ENAP, Brasília, 2009.

CERQUEIRA, K. C.. **Coalizões de defesa para uma nova política de desenvolvimento**. Brasília: Enap, 2020. 55p. (Cadernos Enap, 67).

CORREIA, T. de B. **Pedra: plano e cotidiano operário no sertão**. São Campinas: Papiros, 1998.

DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (DANC), suplemento. Brasília: Câmara dos Deputados, 16/07/1987; 21/07/1987; 22/07/1987; 23/07/1987; 03/05/1988; 27/01/198.

EUCLYDES, F. M.; MOREIRA, V. S.; MARTINS, A. F. H.; SILVEIRA, S. F. R.. O processo de políticas pública do “Minha Casa, Minha Vida”: criação, desenvolvimento e extinção. **Revista de Sociologia Política**, v. 30, e020, 2022.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, Fev. 2003.

FELDMAN, S. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau): avanços, limites e ambiguidades (1964-1975). **Anais do 1º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação em Arquitetura**. Rio de Janeiro: PROURB, v.1, p.1-20, 2010.

FERREIRA, G. G. **Trajetória da política habitacional brasileira de 1992 a 2014 – do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social ao Programa Minha Casa, Minha Vida**. 2017. 121p. (Dissertação) – Universidade de Brasília, 2017.

FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**, by Taylor & Francis Group, LLC, 2007.

GRAZIA, de Grazia. Reforma urbana e estatuto da cidade. *In*: RIBEIRO, L. C. Q; CARDOSO, A. L. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003, 2ª edição, 1ª reimpressão, maio de 2017.

GRAZIA, de Grazia; MELLO, I. Q.. Uma avaliação do trabalho social do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *In*: CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A.. **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017.

GUERREIRO, I. A.. Casa Verde e Amarela, securitização e saídas da crise: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento. **Labcidade**, 2020. Disponível em: [Casa Verde e Amarela, securitização e saídas da crise: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento - LabCidade \(usp.br\)](#). Acesso em 06 de fev. 2023.

GUERREIRO, I. A.. Normativa da regularização fundiária do Casa Verde e Amarela: mais problemas à vista. **Labcidade**, 2021. Disponível em: [Normativa da regularização fundiária do Casa Verde e Amarela: mais problemas à vista - LabCidade \(usp.br\)](#). Acesso em 08 de fev. 2023.

GURGEL, I. G. D.. **A Pesquisa Científica na Condução de Políticas de Controle de Doenças Transmitidas por Vetores**. 2007. 310p. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães. Fundação Oswaldo Cruz. Recife, 2007.

HECLO, H. Issue networks and the executive establishment. *In*: KING, A. **The new American political system**. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

HEIKKILA, T.; CAIRNEY, P. Comparison of Theories of the policy process. *In*: SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. (org.). **Theories of the policy process**. Fourth edition ed. Boulder, CO: Westview Press, 2017.

HENRY, A. D.; INGOLD, K.; NOHRSTEDT, D.; WEIBLE, C. M.. Advocacy Coalition Framework: advices on applications and methods *In*: WEIBLE, C. M.; WORKMAN, S.. **Methods of the policy process**. Routledge, 2022.

JENKINS-SMITH, Hank C. *et al.* The Advocacy Coalition Framework: foundations, evolution, and ongoing research. *In*: SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. (org.). **Theories of the policy process**. Third edition ed. Boulder, CO: Westview Press, a member of the Persus Books Group, 2014. *E-book*.

JENKINS-SMITH, H. C.; NOHRSTEDT, D.; WEIBLE, C. M.; INGOLD, K. The Advocacy coalition Framework: an overview of the research program. *In*: SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. (org.). **Theories of the policy process**. Fourth edition ed. Boulder, CO: Westview Press, 2017.

JOHN, Peter. **Analysing Public Policy**. London: Cassell, 1998.

JULIANO, Maira Cabral. **As ideias na política de combate à pobreza no Brasil, de Cardoso a Lula (1999-2010)**. 2021. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2021.

Kingdon, John. **Agendas, ideas, and policy change**. 2d ed. New York: HarperCollins, 1994.

KLINTOWITZ, D. C.. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000**. 2015, 359p. Tese (Doutorado em Administração e Governo) - Escola de Administração de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2015.

KOWARICK, L. O conselho de desenvolvimento econômico e social: um processo em construção. **Teoria e Debate**, n. 58, maio 2004.

LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B.; LUI, L.. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 36, p. 1- 4, 2021.

MARICATO, E. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. **Revista Praga**. São Paulo: HUCITEC, vol 1, n.6, p. 67 a 78, 1998.

\_\_\_\_\_. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Carta Maior**, São Paulo, 27 maio 2009.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2011.

MORAES, M.. **As vilas ferroviárias paulistas: arquitetura e as relações urbanas nos núcleos habitacionais ferroviários**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2003.

NOHRSTEDT, D. "Do Advocacy Coalitions Matter? Crisis and Change in Swedish Nuclear Energy Policy." **Journal of Public Administration Research and Theory** 20.2, 2009, Web.

PARSONS, Wayne. **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 1995.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira. **Fundo Nacional de Moradia Popular: marco histórico de participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo**. São Paulo, 1996. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica, 1996.

RIBEIRO, L. C. Q.; PECHMAN, R. M.. **O que é questão da moradia**. Coleção Primeiros Passos, n. 92. Editora brasiliense, 1983.

RIBEIRO, L. C. Q; CARDOSO, A. L.. **Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Terra**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003, 2ª edição, 1ª reimpressão, maio de 2017.

RODRIGUES, E. L.; MINEIRO, E. Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. *In*: LAGO, L. C. D. **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2012.

ROLNIK, R.; NAKANO, A. K. As armadilhas do pacote habitacional. **Le monde diplomatique**, mar. 2009. p. 1-5.

ROLNIK, R.. (coord.). **Planejamento territorial e financiamento do desenvolvimento urbano nos municípios do estado de São Paulo: marchas e contra marchas**. São Paulo: FAU-USP, 2013.

\_\_\_\_\_. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos tempos. *In*: (orgs) RIBEIRO, L. C. Q.;, SANTOS JÚNIOR, O. A. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: INCT, 2015.

\_\_\_\_\_. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1a ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

ROMAGNOLI, A. J. **O Programa “Minha Casa, Minha Vida” na política habitacional brasileira: continuidades, inovações e retrocessos**. 2012. 141p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de São Carlos, 2012.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, Dordrecht, v. 21, n. , p.129-168, 1988

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The advocacy coalition framework: an assessment. *In*: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**, Boulder: Westview Press, p. 117–166, 1999.

SABATIER, P. The need better theories *In*: SABATIER, P.. **Theories of the Policy Process**, Boulder: Westview Press, p. 3 - 17, 2007

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. *In*: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, p. 189-220, 2007.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão nº 654. IPEA, 1999.

SERAFIM, L. **Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)**. 2013. 222p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2013.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo - Escola de Engenharia de São Carlos, São Carlos, 2010.

SILVA, F. L. E. **Coordenação governamental no Presidencialismo de coalizão brasileiro: estudo de caso sobre o Ministério das Cidades no Governo Lula**. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo – EAESP-FGV, São Paulo, 2014.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos**, n. 102, jul. 2015.

SMITH *et al.* The advocacy Coalition framework: foundations, Evolution, and ongoing research. *In*: SABATIER, P.; WEIBLE, C.. **Theories of the policy process**. Third edition. Westview Press, 2014.

SOARES, Alessandra Guimarães; ALVES, Renan Prado. Considerações acerca das análises de políticas públicas: o modelo de coalizões de defesa. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. n. 06, p. 64-77, 1º semestre de 2015.

SOARES, A. G. **Atores e ideias na constituição do direito à Memória e à Verdade: análise da mudança política no Programa Nacional de Direitos Humanos**. Tese. 195p. (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, 2016.

TATAGIBA, L.; ABERS, R.; SILVA, M. K.. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos *In* (Orgs) PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E.. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

VIANA, R.. **Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias**. 2017. 147 p., Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

VICENTE, Victor Manuel Barbosa. **Análise de mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano no Distrito Federal (1991-2009)**. 2012. 231p. Tese (Doutorado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade de Brasília. Brasília. 2012.

WEIBLE, Christopher M.; and SABATIER, Paul A. A Guide to the Advocacy Coalition Framework: Tips for Researchers. *In*: FISCHER, Frank et al. (Eds.). **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. New Iorque: CRC Press, 2006.

WEIBLE, Cristopher M An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Maribe Protected Area Policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, april 26, 2006. p. 95-117.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A.; MCQUEEN, Kelly. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009

WEIBLE, Cristopher M.; SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C.; NOHRSTEDT, Daniel; HENRY, Adam Douglas; DELEON, Peter. A quarter century of the advocacy coalition framework an introduction to the special issue. **The Policy Studies Journal**, Vol. 39, No. 3, 2011. p. 349-360

WEIBLE, Christopher; JENKINS-SMITH, Hank. The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues. *In*: PETERS, B. Guy; ZITTOUN, Phillipe (Ed). **Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives**. London: Palgrave MacMillan, p. 15-34, 2016.

## ANEXOS:

Quadro 7 - Estrutura do sistema de crenças das elites políticas\*

	<i>Deep core</i>	<i>Policy core</i>	Aspectos secundários
Características definidoras	Axiomas normativos e ontológicos fundamentais	Posições fundamentais sobre estratégias básicas para alcançar axiomas normativos do <i>deep core</i>	Decisões instrumentais e pesquisas de informações necessárias para implementar o <i>policy core</i>
Escopo	Aplicável a todos os subsistemas	Aplicável a área política de interesse (o subsistema)	Específico a área de política / subsistema de interesse
Suscetibilidade às mudanças	Muito difícil; semelhante a uma conversão religiosa	Difícil, mas pode ocorrer se a experiência revelar sérias anomalias	Moderadamente fácil; este é o tema da maior parte da formulação de políticas administrativas e até mesmo legislativas.
Componentes ilustrativos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A natureza humana: <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Inerentemente má vs. Socialmente redimível.</li> <li>ii. Parte da natureza vs. Domínio sobre a natureza.</li> <li>iii. Egoístas limitados vs. Contratualistas.</li> </ol> </li> <li>2. Prioridade relativa de valores: liberdade, segurança, poder, conhecimento, saúde, amor, beleza etc.</li> <li>3. Critério básico de justiça redistributiva: O bem-estar de quais grupos importa? Pesos relativos de si, grupos primários, todas as pessoas, gerações futuras, seres não humanos etc.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. escopo adequado da atividade governamental versus de mercado.</li> <li>2. Distribuição adequada de autoridade entre as várias unidades (ex.: níveis de governo).</li> <li>3. Identificação de níveis sociais cujo bem-estar é mais crítico.</li> <li>4. orientação sobre conflitos políticos substantivos, por exemplo, proteção ambiental vs. Desenvolvimento econômico.</li> <li>5. magnitude da ameaça percebida a esses valores.</li> <li>6. Escolhas básicas sobre instrumentos políticos, por exemplo, coerção vs. incentivos vs. persuasão.</li> <li>7. Desejo de participação de vários segmentos da sociedade: <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Participação pública vs. elite.</li> <li>ii. Especialistas vs. oficiais eleitos.</li> </ol> </li> <li>8. Habilidade da sociedade em resolver problemas na área da política: <ol style="list-style-type: none"> <li>i. competição de soma-zero vs. potencial de acomodação mútua.</li> <li>ii. Otimismo tecnológico vs. pessimismo.</li> </ol> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. maioria das decisões relativas a regras administrativas, alocações orçamentárias, disposição de casos, interpretação estatutária e até revisão estatutária.</li> <li>2. Informação sobre o desempenho de programas ou instituições específicos</li> </ol>

\* As colunas “*Policy Core*” e “Aspectos Secundários” também se aplicam a programas governamentais.

Fonte: reproduzido de SABATIER e JENKINS-SMITH (1993, 31, tradução nossa).

Figura 9 - Nova proposta para o MCMV – Ministério do Desenvolvimento Regional

	(PA) PROMOVER O ACESSO A MORADIA (fazer frente ao déficit habitacional)		(PA) PROMOVER A MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE MORADIA (fazer frente ao à inadequação habitacional e aos aglomerados subnormais)			
	(PA-1) Promoção para alienação	(PA-2) Promoção para utilização	(PM-1) Melhoria Habitacional	BAIXO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	(PM-2) Urbanização de assentamentos precários	(PM-3) Regularização Fundiária
<b>BAIXÍSSIMA RENDA</b> (referencial renda: até 1,5M mensal X fator localização)	(PA-1.1) Promoção Assistida de unidades habitacionais em áreas urbanas	(PA-2.1) Serviço de Moradia Social	(PM-1.1) Melhoria Assistida			(PM-2.1) Urbanização Assistida
	(PA-1.2) Promoção Assistida de lotes urbanizados			(PM-3.2) Desenvolvimento Institucional em Regularização Fundiária		
	(PA-1.3) Promoção Assistida em áreas rurais					
<b>BAIXA E MÉDIA RENDAS</b> (referencial renda: 2-7 SM X fator localização)	(PA-1.4) Promoção Financiada de unidades habitacionais em áreas urbanas	(PA-2.2) Localização Social Financiada	(PM-1.2) Melhoria Financiada		(PM-2.2) Urbanização Financiada	(PM-3.3) Apoio a Regularização Fundiária em Áreas Urbanas
	(PA-1.5) Promoção Financiada de lotes urbanizados					
	(PA-1.3) Promoção Financiada em áreas rurais					

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDR)



## APÊNDICE

### Apêndice A – Documentos analisados

13/04/1987	2ª reunião (ANC) - Audiência Pública	Tema: Política urbana	Subcomissão da questão urbana e transporte
23/04/1987	5ª reunião (ANC) - Audiência Pública	Tema: Sistema de transporte / Política urbana	Subcomissão da questão urbana e transporte
28/04/1987	9ª reunião (ANC) - Audiência Pública	Tema: Política urbana	Subcomissão da questão urbana e transporte
04/05/1987	12ª reunião (ANC) - Audiência Pública	Tema: Desenvolvimento urbano / Habitação / Transporte urbano / Declaração de Vancouver	Subcomissão da questão urbana e transporte
05/05/1987	13ª reunião (ANC) - Audiência Pública	Tema: Imposto Único sobre lubrificantes / Questão urbana no Brasil / Habitação de locação / Política Nacional de desenvolvimento urbano	Subcomissão da questão urbana e transporte
06/05/1987	15ª reunião (ANC) - Audiência Pública	Tema: Reforma urbana / Gestão democrática das cidades / Transporte coletivo / Sistema urbano / Lei do inquilinato / Direito do cidadão brasileiro à moradia / Programa habitacional / Reforma tributária / Problema urbano.	Subcomissão da questão urbana e transporte
27/08/1987	14ª reunião (ANC) - Audiência Pública	Tema: Emenda nº63. Reforma Urbana, acesso à moradia, transporte público, saneamento e outros benefícios.	Comissão de Sistematização

01/09/1993	Discussão acerca da política de desenvolvimento urbano	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior - Câmara dos Deputados	Audiência Pública
16/09/1993	Estabelecimento de princípios e diretrizes de política urbana, visando a elaboração do PL	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior - Câmara dos Deputados	Audiência Pública

	nº 5.788/90, do Senado Federal.		
05/10/1993	Discussão do Projeto de Lei nº 5.788/1990	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior – Câmara dos Deputados	Audiência Pública
04/05/1999	Elaboração de agenda de trabalho para debate do problema objeto da Subcomissão Permanente de Habitação	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior - Câmara dos Deputados	Audiência Pública
09/06/1999	Discussão do Projeto de Lei nº 5.788/1990	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior – Câmara dos Deputados	Audiência Pública
10/06/1999	Sobre o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior / Comissão de Finanças e Tributação	Audiência Pública
06/10/1999	Discussão sobre a política implementada pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior	Audiência Pública
22/05/2001	Instrução do Projeto de Lei do Senado nº181/1989.	Comissão de Assuntos Sociais - Senado Federal	Audiência Pública

31/05/2001	Discussão do relatório do Brasil referente à Agenda Habitat a ser apresentado na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas.	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior - Câmara dos Deputados	Audiência Pública
21/05/1996	Projeto de Iniciativa popular que cria o Fundo para construção de casas populares.	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior - Câmara dos Deputados	Audiência Pública
13/08/1997	Exposição do Deputado Luís Roberto Ponte, Presidente da Câmara Brasileira de Indústria da Construção (CBIC), sobre a proposta de criação do Sistema Brasileiro de Habitação (SBH). Sugestões para o combate ao déficit de moradias no País.	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior - Câmara dos Deputados	Audiência Pública
19/05/1998	Comissão Geral para o debate dos problemas de moradia popular e de reforma urbana	Plenário	Audiência Pública
10/06/1999	Sobre o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior / Comissão de Finanças e Tributação - Câmara dos Deputados	Audiência Pública
26/04/2001	Debate sobre o tema "Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular	Comissão de Constituição e Justiça e de Redação - Câmara dos Deputados	Audiência Pública

09/04/2002	Debate sobre o Projeto de Lei nº 2.710, de 1992, que cria o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP e o Conselho Nacional de Moradia Popular - CNMP	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior - Câmara dos Deputados	Audiência Pública
15/05/2002	Discussões acerca do Projeto de Lei nº 2.710, de 1992, sobre criação do Fundo Nacional de Moradia Popular e do Conselho Nacional de Moradia Popular	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior - Câmara dos Deputados	Audiência Pública
26/03/2003	Exposição sobre a estrutura e os objetivos do Ministério das Cidades.	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior - Câmara dos Deputados	Audiência Pública
27/03/2003	Debate com o Fórum Nacional de Reforma Urbana	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior - Câmara dos Deputados	Reunião de debates
12/05/2004	Debate sobre a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular e sobre o Conselho Nacional de Moradia Popular.	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior - Câmara dos Deputados	Audiência Pública
12/05/2005	Debate sobre regularização fundiária.	Comissão de Desenvolvimento Urbano - Câmara dos Deputados	Audiência Pública

21/05/2009	Discussão, em turno único, da Medida Provisória nº 459-A, de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV	Plenário da Câmara dos Deputados	Discussão em Plenário
11/04/2012	Debate sobre o andamento do Programa Minha Casa, Minha Vida - Sub 50 e a política habitacional em Municípios com até 50 mil habitantes.	Comissão de Desenvolvimento Urbano	Audiência Pública

19/06/2013	Audiência pública com o Ministro de Estado das Cidades, Aguinaldo Ribeiro, sobre metas da Pasta para o exercício de 2013; construção de conjuntos habitacionais pelo Programa Minha Casa, Minha Vida em áreas inadequadas; recursos direcionados à melhoria da mobilidade urbana nos Municípios-sede e Municípios subsede da Copa das Confederações, da Copa do Mundo e das Olimpíadas; suspeitas de irregularidade no Programa Minha Casa, Minha Vida.	Comissão de Desenvolvimento Urbano/ Comissão de Fiscalização Financeira e Controle / Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - Câmara dos Deputados	Audiência Pública
02/04/2014	Avaliação dos resultados e da continuidade do Programa Minha Casa, Minha Vida, modalidade Oferta Pública, destinado a Municípios com população de até 50 mil habitantes.	Comissão de Desenvolvimento Urbano - Câmara dos Deputados	Audiência Pública
22/09/2015	Audiência Pública com o Ministro das Cidades - Gilberto Kassab - destinada a debater o Programa Minha Casa, Minha Vida	Comissão de Desenvolvimento Urbano - Câmara dos Deputados	Audiência Pública

13/07/2016	Prestação de informações e esclarecimentos sobre as ações, medidas e planos do Ministério no atual Governo e a revogação de portarias no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida.	Comissão de Desenvolvimento Urbano - Câmara dos Deputados	Audiência Pública
28/06/2017	"Gestão Democrática das Cidades" no âmbito da atuação do Ministério das Cidades	Comissão de Desenvolvimento Urbano - Câmara dos Deputados	Audiência Pública
26/09/2017	Discutir os efeitos do corte orçamentário no Ministério das Cidades sobre o Programa Minha Casa Minha Vida	Comissão de Desenvolvimento Urbano - Câmara dos Deputados	Audiência Pública
28/11/2018	Debater sobre a redução de investimentos em habitação e de interesse social	Comissão de Desenvolvimento Urbano - Câmara dos Deputados	Audiência Pública
24/04/2019	Exposição do Ministro de Desenvolvimento Regional sobre o andamento do PMCMV	Comissão de Desenvolvimento Urbano / Comissão de Fiscalização e Controle e Integração Nacional/ Comissão de Desenvolvimento Regional da Amazônia - Câmara dos Deputados	Audiência Pública
25/04/2019	O atraso nos repasses federais e o contingenciamento orçamentário para o financiamento habitacional popular e as consequências para a cadeia produtiva da construção civil	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços - Câmara dos Deputados	Audiência Pública

22/05/2019	Discutir os desdobramentos do Programa Minha Casa Minha Vida para os próximos quatro anos.	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática - Senado Federal	Audiência Pública
04/06/2019	Gustavo Canuto, Ministro do Desenvolvimento Regional. Debater sobre as mudanças no Programa Minha Casa, Minha Vida	Comissão de Desenvolvimento Urbano - Câmara dos Deputados	Audiência Pública
10/09/2019	Portarias do MDR e Minha Casa, Minha Vida	Comissão de Desenvolvimento Urbano - Câmara dos Deputados	Audiência Pública
29/10/2019	Crise da moradia e fortalecer a política habitacional	Comissão de Desenvolvimento Urbano / Comissão de Legislação Participativa / Comissão de Desenvolvimento Regional da Amazônia - Câmara dos Deputados	Audiência Pública
13/10/2021	Debater o programa habitacional Casa Verde e Amarela	Comissão de Desenvolvimento Urbano - Câmara dos Deputados	Audiência Pública
05/10/2021	Sugestão de Lei para a produção de moradia por autogestão	Comissão de Legislação Participativa - Câmara dos Deputados	Audiência Pública

De 15/04/2004 a 27/04/2017	Reuniões Ordinárias e Extraordinárias	Conselho das Cidades	56 Atas das reuniões
De 2009 a 2019	Revista Brasileira de Habitação	Produção da Associação Brasileira de Cohab's e Agentes Públicos com o Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano	10 edições



## Apêndice B

## Relação de atores por audiência pública

	<b>Audiência Pública</b>	<b>Atores participantes</b>
Assembleia Nacional Constituinte	2ª reunião	Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) Federação Nacional dos Arquitetos (FNA) Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura
	5ª reunião	Assessoria Técnica do Congresso
	9ª reunião	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente Prefeito de Porto Velho (RO) Prefeito de Divinópolis (MG)
	12ª reunião	Caixa Econômica Federal Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)
	13ª reunião	Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais (SECOVI-SP)
	15ª reunião	Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) Sindicato dos Arquitetos de São Paulo Sindicato dos Engenheiros do Rio de Janeiro Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)
	14ª reunião (Sistematização)	Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)

	<b>Audiência Pública</b>	<b>Atores participantes</b>
Estatuto da Cidade e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social	01/09/1993	Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) Caixa Econômica Federal (CEF) Secretaria de Habitação
	16/09/1993	Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) Caixa Econômica Federal (CEF) Secretaria de Habitação Ministério da Integração Regional Assessoria Legislativa
	05/10/1993	Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) ANSUR Secretaria de Assuntos Estratégicos Caixa Econômica Federal (CEF) Assessoria Legislativa
	21/05/1996	União Nacional por Moradia Popular (UNMP) Confederação Nacional Associações de Moradores (CONAM) Assistente Habitacional - Ipatinga (MG) Representante de Auriflama (SP) Representante de Santa Izabel (SP) Associação Metropolitana dos Sem Casa de Belo Horizonte Associação dos Sem-Casa de Alcobaça (Bahia) (ASCA)
	13/08/1997	Sindicato da Construção Civil - SP/MG (SINDUSCON) Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)
	04/05/1999	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais (SECOVI-SP/CE/RJ)

	<p>Federação Nacional das Associações das Administradoras de Imóveis e Condomínios (FENADI)</p> <p>IENAMAX</p> <p>Sindicato da Construção Civil - SP (SINDUSCON)</p> <p>Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP)</p>
09/06/1999	<p>Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais (SECOVI-SP/RJ)</p> <p>Federação Nacional de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE)</p> <p>União do Desenvolvimento da Moradia de São Paulo (UDM)</p> <p>União Nacional de Luta por Moradia (UNLM)</p> <p>Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)</p> <p>Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB)</p> <p>Caixa Econômica Federal (CEF)</p> <p>Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU)</p> <p>Secretaria Especial de Habitação do Rio Grande do Sul</p>
10/06/1999	<p>União Nacional por Moradia Popular (UNMP)</p> <p>Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN)</p> <p>Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)</p> <p>Confederação Nacional Associações de Moradores (CONAM)</p> <p>Central dos Movimentos Populares (CMP)</p>
06/10/1999	Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU)
26/04/2001	<p>União Nacional por Moradia Popular (UNMP)</p> <p>Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)</p> <p>Caixa Econômica Federal (CEF)</p> <p>Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU)</p>
22/05/2001	<p>Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)</p> <p>Instituto Pólis (USP)</p> <p>Secretaria de Obras e Habitação de Goiânia</p>
31/05/2001	<p>Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros (FISENGE)</p> <p>Confederação Nacional Associações de Moradores (CONAM)</p> <p>Caixa Econômica Federal (CEF)</p> <p>União Nacional por Moradia Popular (UNMP)</p> <p>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)</p> <p>Ministério de Relações Exteriores</p>
09/04/2002	<p>Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU)</p> <p>Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)</p> <p>Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)</p> <p>Confederação Nacional Associações de Moradores (CONAM)</p> <p>Central dos Movimentos Populares (CMP)</p> <p>Central Única do Trabalhadores (CUT)</p> <p>Caixa Econômica Federal (CEF)</p>
15/05/2002	<p>Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU)</p> <p>Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)</p> <p>Caixa Econômica Federal (CEF)</p> <p>Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)</p> <p>Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos (ABC)</p>
26/03/2003	Ministério das Cidades
27/03/2003	<p>Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)</p> <p>Confederação Nacional Associações de Moradores (CONAM)</p> <p>Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN)</p> <p>Federação Nacional de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE)</p>

	12/05/2004	União Nacional por Moradia Popular (UNMP) Ministério das Cidades Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) Confederação Nacional Associações de Moradores (CONAM) Central dos Movimentos Populares (CMP) Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos (ABC)
	12/05/2005	Ministério das Cidades Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais (SECOVI) Frente Nacional de Prefeitos Diagonal Urbana Consultoria Empresa Tigre Herjack Engenharia Conselho do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CFGTS)
PEC 285/08	08/09/2009	Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FNSH DU) Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNL M) Central dos Movimentos Populares (CMP) SINTRACON-SP União Nacional por Moradia Popular (UNMP) Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) Confederação Nacional Associações de Moradores (CONAM)

Programa “ Minha Casa, Minha Vida” / Programa “ Casa Verde e Amarela”	11/04/2012	Ministério das Cidades Frente Nacional de Prefeito Central dos Movimentos Populares (CMP) Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FNSH DU) Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos (ABC) Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP)
	19/06/2013	Ministério das Cidades
	02/04/2014	Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FNSH DU) Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte (FEMURN) Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos (ABC) Federação Nacional dos Arquitetos (FNA) Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais (SECOVI) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) Caixa Econômica Federal (CEF)
	22/09/2015	Ministério das Cidades
	13/07/2016	Ministério das Cidades
	28/06/2017	União Nacional por Moradia Popular (UNMP) Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNL M) Frente Nacional de Prefeito
	26/09/2017	Ministério das Cidades União Nacional por Moradia Popular (UNMP) Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)

		Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos (ABC) Confederação Nacional Associações de Moradores (CONAM) Central dos Movimentos Populares (CMP) Federação dos pequenos construtores
	28/11/2018	Ministério do Planejamento Ministério das Cidades Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FNSH DU) Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)
	24/04/2019	Ministério do Desenvolvimento Regional
	25/04/2019	Ministério do Desenvolvimento Regional União Nacional por Moradia Popular (UNMP) Federação Nacional de Pequenos Construtores (FENAPC) Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas - IBRE/FGV Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) Confederação Nacional da Indústria (CNI) Caixa Econômica Federal (CEF) Ministério da Economia
	22/05/2019	Ministério do Desenvolvimento Regional Associação das Construtores de Goiás Cooperativa Habitacional do Rio Grande do Sul Associação das empresas do Mercado Imobiliário de Amazonas
	04/06/2019	Ministério do Desenvolvimento Regional Confederação Nacional Associações de Moradores (CONAM) Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos (ABC)
	10/09/2019	União Nacional por Moradia Popular (UNMP) Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) Movimento Sem-Terra (MST) Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG)
	29/10/2019	Ministério do Desenvolvimento Regional Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) Universidade Federal do Pará (UFPA) Universidade de São Paulo - USP Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU)
	05/10/2021	União Nacional por Moradia Popular (UNMP) Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) Central dos Movimentos Populares (CMP) Coalizão Internacional do Habitat Federação Uruguaia de Cooperativas de Ajuda Mútua Secretaria Latinoamericana de la Vivienda y el Habitat Popular Rede Mulher e Habitat da América Latina Federação Nacional dos Arquitetos (FNA) Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU)
	13/10/2021	Ministério do Desenvolvimento Regional Confederação Nacional de Municípios (CNM) União Nacional por Moradia Popular (UNMP)

		Movimento Sem-Terra (MST) Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) Caixa Econômica Federal (CEF)
--	--	--

## Relação de atores por ordem alfabética

ANSUR

Assessoria Legislativa

Assessoria Técnica do Congresso

Assistente Habitacional - Ipatinga (MG)

Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP)

Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos (ABC)

Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura

Associação das Construtores de Goiás

Associação das empresas do Mercado Imobiliário de Amazonas

Associação dos Sem-Casa de Alcobaça (Bahia) (ASCA)

Associação Metropolitana dos Sem Casa de Belo Horizonte

Caixa Econômica Federal (CEF)

Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)

Central dos Movimentos Populares (CMP)

Central Única do Trabalhadores (CUT)

Coalizão Internacional do Habitat

Confederação Nacional Associações de Moradores (CONAM)

Confederação Nacional da Indústria (CNI)

Confederação Nacional de Municípios (CNM)

Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG)

Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU)

Conselho do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CFGTS)

Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)

Cooperativa Habitacional do Rio Grande do Sul

Diagonal Urbana Consultoria

Empresa Tigre

Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte (FEMURN)

Federação dos pequenos construtores

Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros (FISENGE)

Federação Nacional das Associações das Administradoras de Imóveis e Condomínios (FENADI)

Federação Nacional de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE)

Federação Nacional de Pequenos Construtores (FENAPC)

Federação Nacional dos Arquitetos (FNA)

Federação Uruguaia de Cooperativas de Ajuda Mútua

Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)

Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FNSHDU)

Frente Nacional de Prefeito

Herjack Engenharia

IENAMAX

Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU)  
Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas - IBRE/FGV  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)  
Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB)  
Instituto Pólis (USP)  
Ministério da Economia  
Ministério da Integração Regional  
Ministério das Cidades  
Ministério de Relações Exteriores  
Ministério do Desenvolvimento Regional  
Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente  
Ministério do Planejamento  
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST)  
Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM)  
Movimento Sem-Terra (MST)  
Prefeito de Divinópolis (MG)  
Prefeito de Porto Velho (RO)  
Rede Mulher e Habitat da América Latina  
Representante de Auriflama (SP)  
Representante de Santa Izabel (SP)  
Secretaria de Assuntos Estratégicos  
Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU)  
Secretaria de Habitação  
Secretaria de Obras e Habitação de Goiânia  
Secretaria Especial de Habitação do Rio Grande do Sul  
Secretaria Latinoamericana de la Vivienda y el Habitat Popular  
Sindicato da Construção Civil - SP (SINDUSCON)  
Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais (SECOVI)  
Sindicato dos Arquitetos de São Paulo  
Sindicato dos Engenheiros do Rio de Janeiro  
SINTRACON-SP – Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil de São Paulo  
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)  
União do Desenvolvimento da Moradia de São Paulo (UDM)  
União Nacional de Luta por Moradia (UNLM)  
União Nacional por Moradia Popular (UNMP)  
Universidade de São Paulo - USP  
Universidade Federal do Pará (UFPA)