



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Instituto de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Geniana Gazotto Ferreira

TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL DE 1992 A 2014 - DO
SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL AO PROGRAMA
MINHA CASA, MINHA VIDA

Brasília
2017



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Instituto de Ciência Política

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Geniana Gazotto Ferreira

TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL DE 1992 A 2014 - DO
SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL AO PROGRAMA
MINHA CASA, MINHA VIDA

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos exigidos para obtenção do grau de mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Política e Instituições

Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

Brasília

2017

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me dado uma família que me educou e me ensinou amar a vida, por ter amigos que me apoiam e me estimulam a querer ir mais longe, e pelas oportunidades que me foram dadas e que pude aproveitar com sabedoria e discernimento.

Agradeço ao meu orientador, professor Paulo Calmon, que sempre me incentivou a buscar novos horizontes, superar desafios e seguir em frente. Conquistou meu carinho e admiração por ser um excelente professor e amigo.

Agradeço aos professores da banca de qualificação e defesa por aceitarem prontamente meu convite e por contribuírem com meu desenvolvimento acadêmico.

Agradeço aos amigos do grupo de pesquisa GIPP que compartilham pesquisas, projetos e sonhos de um futuro melhor.

Agradeço à Universidade de Brasília, aos professores e funcionários que me acolheram e permitiram que pudesse estudar em um centro de excelência.

Agradeço também a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta dissertação e me estimulam a continuar estudando.

"Quem caminha sozinho pode até chegar mais rápido, mas aquele que vai acompanhado com certeza vai mais longe." Provérbio Africano

RESUMO

A dissertação analisa os atores, as coalizões e as mudanças institucionais na política habitacional brasileira no período de 1992 a 2014. O modelo de análise adotado é o *Advocacy Coalition Framework*, que fornece subsídios para compreender quais são os valores e as ideias presentes na formulação e alteração do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do Programa Minha Casa, Minha Vida. A pesquisa utiliza dados coletados de documentos oficiais, leis, normas, atas do Conselho e das Conferências Nacionais das Cidades, registros dos comitês técnicos de habitação, notas de audiência pública e entrevistas com atores que participam do subsistema de política urbana. Para análise desses documentos, foi realizado um processo de codificação por meio da elaboração de um código de análise documental adaptado do estudo das agendas verde e marrom de Araújo (2013). Esse procedimento permitiu organizar informações sobre os atores que participam em cada etapa, seus sistemas de crenças e recursos, bem como sua influência na tramitação e aprovação das leis. A pesquisa identificou a predominância de três coalizões: sociourbanistas, desenvolvimentistas tradicionais e urbanocratas. A análise possibilitou entendimento crítico do processo de discussão e elaboração das leis, concluindo que as mudanças institucionais realizadas tendem a priorizar mais os objetivos de mercado do que os objetivos de desenvolvimento urbano integrado. A pesquisa verificou aspectos de mudanças institucionais que trouxeram aprendizado orientado à política habitacional e também aspectos de resistências a mudanças. Os campos promissores de estudos futuros estão relacionados à ampliação da discussão do direito à cidade, inserindo temas de cidades seguras, saudáveis e acessíveis, resilientes e sustentáveis, com prosperidade e qualidade de vida para todos.

Palavras-chave: política habitacional; política urbana; Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; Programa Minha Casa, Minha Vida; Modelo de Coalizões de Defesa.

ABSTRACT

The dissertation analyzes the actors, coalitions and institutional changes in Brazilian housing policy from 1992 to 2014. The model adopted is the Advocacy Coalition Framework which provides insights to understand the values and ideas present in the formulation and modification of the National Housing System of Social Interest and My House My Life Program. The research uses data collected from official documents, laws, regulations, meeting minutes of the City Councils and Cities' National Conferences, technical committee records, public hearing notes and interviews with actors who work on the formulation and implementation of urban development public policies. To analyze these documents, a codification process was carried out through the creation of a documentary analysis code adapted from the study of the green and brown agendas of Araújo (2013). This procedure allowed organizing information about the actors that were involved in each step, their belief systems and resources, as well as their influence on the process and approved laws. The research identified the predominance of three coalitions: social urban planners, traditional developmental and urban bureaucrats. The study suggests a critical understanding of policymaking processes concluding that the institutional changes that were made tended to protect more market interests, with little regard to integrated urban planning. The research found aspects of institutional changes that promoted policy-oriented learning as well as aspects of resistance to change. The promising studies fields in the future are the discussions of the right to the city, inserting issues of safe, healthy, accessible, resilient and sustainable cities to foster prosperity and quality of life for all.

Keywords: housing policy; urban policy; National Housing System of Social Interest; My House My Life Program; Advocacy Coalition Framework.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACF – Advocacy Coalition Framework

ANSUR – Articulação Nacional do Solo Urbano

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH - Banco Nacional da Habitação

Caixa - Caixa Econômica Federal

CBIC- Câmara Brasileira da Indústria da Construção

CCJC – Com. de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados

CDU – Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados

CEB – Comunidades Eclesiais de Base

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CFT – Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados

CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

COHAB – Companhias Habitacionais

CMP – Central de Movimentos Populares

ConCidades – Conselho Nacional das Cidades

CONAM – Confederação Nacional de Associação de Moradores

CNMP – Conselho Nacional de Moradia Popular

CPT – Comissão Pastoral da Terra

DEM – Democratas

DF – Distrito Federal

EA – Estatuto da Cidade

FAR - Fundo de Arrendamento Residencial

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FCP - Fundação Casa Popular

FDS - Fundo de Desenvolvimento Social

FGHAB – Fundo Garantidor da Habitação

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNA – Federação Nacional dos Arquitetos

FNMP – Fundo Nacional de Moradia Popular

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
HIS - Habitação de Interesse Social
IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IF– Instituição Financeira
MAS – Ministério da Ação Social
MBES - Ministério de Bem-Estar Social
MCidades – Ministério das Cidades
MCMV – Minha Casa, Minha Vida
MNLP – Movimento Nacional de Luta por Moradia
MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana
PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida
MDU - Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MHU - Ministério de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
MPOG - Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
MUNIC- Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NBR – Norma Brasileira de Desempenho
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OGU – Orçamento Geral da União
ONU – Organização das Nações Unidas
OUC - Operação Urbana Consorciada
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAR - Programa de Arrendamento Residencial
PBQP-H – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat
PL – Projeto de Lei
PLC – Projeto de Lei da Câmara
PP – Partido Progressista
PT – Partido dos Trabalhadores
PD – Plano Diretor
PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PIB – Produto Interno Bruto
PLANHAB – Plano Nacional de Habitação
PLC – Projeto de Lei de Conversão
PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH - Política Nacional de Habitação
PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana
PPS – Partido Popular Socialista
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
RM – Região Metropolitana
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEAC - Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais
SEDU - Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEPAC - Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento
SEPURB - Secretaria de Política Urbana
SFH – Sistema Financeiro da Habitação
SFI - Sistema Financeiro Imobiliário
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SNUC – Sistema Nacional de Unidade de Conservação
SNH - Secretaria Nacional de Habitação
SNPU - Secretaria Nacional de Programas Urbanos
SUS – Sistema Único de Saúde
TCU – Tribunal de Contas da União
UNMP – União Nacional por Moradia Popular
ZEIS - Zonas de Especial Interesse Social

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Diagrama do ACF	pg 9
Figura 2	Estrutura do sistema de crenças das coalizões	pg 11
Figura 3	Subsistemas na Política Nacional de Meio Ambiente	pg 14
Figura 4	Estrutura do SNHIS	pg 39

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Código de análise documental das agendas verde e marrom	pg 19
Quadro 2	Entrevistas realizadas	pg 23
Quadro 3	Código de análise documental da política habitacional	pg 28
Quadro 4	Fases e Faixas de Renda do PMCMV	pg 45
Quadro 5	Semelhanças e Diferenças entre SNHIS e PMCMV	pg 52
Quadro 6	Código de análise documental – deep core e policy core	pg 81
Quadro 7	Coalizão Sociourbanista	pg 84
Quadro 8	Coalizão Desenvolvimentista Tradicional	pg 88
Quadro 9	Coalizão Urbanocrata	pg 91

Sumário

1) INTRODUÇÃO	1
2) REVISÃO DA LITERATURA	5
2.1 Modelo de Advocacy Coalition Framework	5
2.2 ACF Aplicado à Análise das Agendas Verde e Marrom.....	13
3) PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	21
3.1 Pergunta de pesquisa	25
3.2 Objetivo geral e objetivos específicos	25
3.3 Períodos de análise.....	26
3.4 Código de análise documental.....	27
4) TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL	29
4.1 Panorama histórico da política habitacional no Brasil.....	29
4.2 Concepção do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social	35
4.3 Concepção do Programa Minha Casa, Minha Vida	42
4.4 Embates entre as leis que instituem SNHIS e PMCMV.....	49
5) RESULTADOS DA PESQUISA	53
5.1 Identificação dos principais atores do subsistema de política habitacional.....	53
5.2 Identificação dos componentes do código de análise documental	63
5.2.1 DC2: visão sobre a justiça distributiva	64
5.2.2 DC5: visão sobre a intervenção do estado no meio socioeconômico.....	65
5.2.3 DC6: visão sobre a relação entre governo e democracia	66
5.2.4 DC7: visão sobre o valor das políticas públicas	68
5.2.5 PC1: atribuições dos níveis de governo.....	69
5.2.6 PC2: tipos prioritários de instrumentos de política de habitação	72
5.2.7 PC3: participação do setor privado na solução dos problemas habitacionais.....	74
5.2.8 PC6: peculiaridades regionais e locais	74
5.2.9 PC7: Atuação dos órgãos colegiados com participação da sociedade civil	75
5.2.10 PC15: abrangência do planejamento em áreas urbanas.....	76
5.2.11 PC16: Plano Diretor	77
5.2.12 PC17: regularização fundiária urbana.....	78
5.3 Identificação das coalizões e respectivos ideários	81
5.4 Identificação das mudanças institucionais e das resistências a mudanças	95
6) CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	107

1) INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como tema a política habitacional brasileira no período de 1992 a 2014. As principais bases regulatórias analisadas nesse contexto são as leis referentes à instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Programa Minha Casa, Minha Vida, com abordagem dos principais processos decisórios e mudanças ocorridas nesse contexto. O objeto da pesquisa são os processos de mudança institucional, com desdobramento da dinâmica de estabilidade e análise do conteúdo das normas produzidas. Nesse processo são enfatizados tanto os valores quanto as ideias que permeiam as políticas públicas de habitação e desenvolvimento urbano.

O tema urbano apresenta histórico de mais de 30 anos de lutas sociais e conquistas político-institucionais decorrentes da aprovação de leis após o processo de democratização. Algumas das conquistas são o Estatuto da Cidade, a criação do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a aprovação da lei de assistência técnica e a formulação do Plano Nacional de Habitação. As discussões e tramitações envolvem atores governamentais e não governamentais com interesses distintos, diversos pontos de veto, conflitos e alianças.

Para estudar esses embates imbuídos de conflitos e alianças, o modelo adotado foi o *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, formulado por Sabatier e Jenkins-Smith na década de 1980 e posteriormente aperfeiçoado por Sabatier e Weible (2007). Esse modelo fornece subsídios para compreensão dos conflitos de interesses, das disputas técnicas, dos vários atores e dos diversos níveis de governo que influenciam os processos decisórios e também dificultam a mudança institucional.

O ACF propicia o estudo do aprendizado político, por meio da análise obtida no relacionamento de coordenação e conflito entre os atores envolvidos nos processos decisórios. É um modelo promissor de análise de políticas públicas, pois agrega elementos relacionados aos valores e às ideias, competição entre atores, embates internos e perturbações externas. O modelo é interdisciplinar e tem sido aplicado em diversos países sobre diferentes tópicos de políticas públicas, como política esportiva, meio ambiente, violência doméstica, combate às drogas e questões nucleares. Os estudos são elaborados com métodos de pesquisa quantitativa, qualitativa ou ambos, com o objetivo de interpretar

os aspectos da realidade complexa e mutável que marca a formulação das políticas públicas nas sociedades contemporâneas.

De acordo com a perspectiva do ACF, a unidade de análise mais indicada para observar as mudanças nas políticas é o subsistema. Tal subsistema é formado por grupos de atores, individuais ou coletivos, de organizações públicas ou privadas, que são ligados a determinado tema de política pública. Esses grupos de atores se conectam e buscam interferir de maneira coordenada nas decisões desse campo de atuação, considerando seu sistema de crenças (Sabatier e Weible, 2007). A coordenação envolve trabalho em conjunto para alcançar objetivos políticos similares. No subsistema são encontradas as coalizões de advocacia ou coalizões de defesa, que apresentam um conjunto de crenças compatíveis com determinado tema de política.

Essas coalizões representam conjuntos diferenciados de crenças, com determinadas prioridades valorativas, diferentes percepções sobre a realidade, a dimensão dos problemas e os instrumentos de políticas públicas para enfrentar tais problemas, entre outros elementos (Sabatier, 1993). O modelo discute o *policymaking* e a relação entre os atores, moldadas pelos sistemas de crenças.

As principais perguntas da pesquisa são as seguintes: quais são as coalizões que influenciam a dinâmica da política pública de habitação no Brasil no período de 1992 a 2014? Como essas coalizões atuam e propiciam mudanças institucionais?

O objetivo geral é analisar as coalizões e as mudanças institucionais na política de habitação e as principais consequências decorrentes das inovações institucionais nas políticas públicas de desenvolvimento urbano. Os objetivos específicos são: identificar e analisar as principais coalizões de defesa que influenciam a política de habitação no Brasil, buscando caracterizar o sistema de crenças e as principais prioridades, além da composição dos atores que integram as referidas coalizões; caracterizar a atuação dessas coalizões na construção de regras e princípios que regem essa política; identificar e analisar os principais recursos de poder utilizados pelas coalizões, incluindo o papel da informação e do aprendizado político; caracterizar a estrutura de governança da política de habitação, analisando as principais mudanças da legislação, o aprendizado orientado às políticas públicas e o rebatimento na política nacional de desenvolvimento urbano.

Trata-se de um estudo de caso único, com caráter longitudinal, sobre a formação e atuação de coalizões no subsistema da política habitacional, que busca trazer contribuições

em termos de aplicação do ACF. Essa estratégia metodológica é análoga àquela que foi utilizada na pesquisa comparada das agendas verde e marrom desenvolvida por Araújo (2013). Tal pesquisa forneceu um quadro conceitual com similaridades e diferenças entre as agendas, considerando elementos internos e externos ao subsistema de política de meio ambiente. Além disso, o código de análise documental pôde ser adaptado e aplicado à realidade da política habitacional brasileira.

Esse código de análise foi organizado a partir dos principais tipos de crenças políticas, apoiado no referencial teórico do ACF e na bibliografia de pesquisa. Os componentes previstos no código foram detalhados de tal forma que os itens se apresentam de maneira exaustiva e mutuamente excludente. A construção foi realizada a partir da leitura dos documentos e das entrevistas com atores que participam da política de habitação e da política urbana.

Durante o processo de aplicação desse código foram encontrados elementos que demonstram como as ideias foram formuladas e alteradas de acordo com as coalizões dominantes. Em determinados momentos é possível constatar maior participação social e em outros momentos é possível constatar centralização decisória nos órgãos federais. Os embates ocasionaram aspectos positivos de aprendizado orientado às políticas públicas e aspectos negativos de desaprendizado.

Na sequência desta introdução, o capítulo 2 trata da revisão de literatura sobre o ACF e como o modelo foi aplicado à análise das agendas verde e marrom de Araújo (2013). É possível observar que as adaptações do modelo foram utilizadas em diversas pesquisas acadêmicas, para o estudo de políticas de alcance nacional e internacional, com a finalidade de analisar mudanças institucionais e aprendizado político em diferentes áreas de conhecimento, como sociologia, administração pública, tecnologia e inovação. Além da abrangência, também são apresentadas as hipóteses e crítica ao modelo que visam ampliar a discussão acerca do aperfeiçoamento do ACF.

No capítulo 3 é feita a apresentação dos procedimentos metodológicos da pesquisa, incluindo o problema e sua delimitação, o objetivo geral e os objetivos específicos, o período de análise e o desenvolvimento código de análise documental a partir da pesquisa de Araújo (2013). Ademais, constam as explicações sobre a coleta de dados, a codificação das entrevistas e dos documentos, bem como realização da análise qualitativa dos resultados.

O capítulo 4 apresenta a revisão da trajetória da política habitacional brasileira e a justificativa da pesquisa. Neste capítulo são inseridos os elementos necessários à compreensão do contexto social e político da questão urbana. São elencadas as conquistas e as derrotas referentes aos embates entre atores que participam da formulação da política pública. Em determinados períodos de análise foram detectados problemas de ausência de coordenação federativa, fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento. Esses aspectos influenciam na tomada de decisão dos atores que participam da elaboração dos instrumentos normativos da política urbana, tais como a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do Programa Minha Casa, Minha Vida.

No capítulo 5 é apresentado o resultado de todo processo de codificação da pesquisa. Nesse processo puderam ser identificados os principais atores do subsistema de política habitacional; os componentes do código de análise documental; a identificação das coalizões e seus respectivos ideários; as mudanças institucionais ocorridas no período do estudo; o aprendizado orientado à política pública de habitação e as discussões sobre as possíveis melhorias da política habitacional no Brasil.

Por fim, o capítulo 6 aborda as considerações finais, sintetiza os principais achados da pesquisa e aponta alguns aspectos de limitação do trabalho. São propostos temas que permitem dar continuidade ao estudo, bem como o campo promissor de pesquisas futuras.

Cabe enfatizar que os procedimentos adotados foram empíricos e por meio da triangulação de dados, com análise de documentos baseado no código de análise documental. Houve análise qualitativa dos resultados da codificação, identificação das falas dos atores, bem como análise do processo de discussão e aprovação das leis mencionadas. Também foram realizadas entrevistas com diferentes atores que participaram da formulação da política de habitação para complementar e aprofundar informações sobre o período de análise. Dessa forma, puderam ser identificados os problemas que envolvem conflitos de interesse substanciais, importantes disputas técnicas e atores participantes de diferentes subsistemas da política de desenvolvimento urbano.

2) REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Modelo de Advocacy Coalition Framework

Este trabalho busca compreender as principais mudanças que ocorreram no âmbito da política pública de habitação no Brasil e a atuação dos atores governamentais, não governamentais, setor privado e múltiplos beneficiários dos programas habitacionais. O principal referencial teórico-analítico utilizado na investigação é o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) ou Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), originalmente proposto por Sabatier e Jenkins-Smith na década de 1980 e posteriormente aperfeiçoado por Sabatier e Weible (2007). O ACF procura compreender quais são os valores e as ideias necessárias para formulação e alteração das políticas públicas em perspectivas temporais de uma década ou mais. A análise considera a complexidade das políticas públicas, os conflitos de interesses, importantes disputas técnicas, vários atores e diversos níveis de governo. Além disso, o modelo busca detectar como os atores se organizam em coalizões que competem por políticas vencedoras que possam refletir suas ideias e valores.

Desde a década de 1980, o ACF tem se destacado como um modelo promissor de análise de políticas públicas. A princípio, o ACF foi desenvolvido levando-se em consideração a estrutura política e as características pluralistas norte-americanas. Em seguida, o modelo passou a ser aplicado levando-se em consideração também as características políticas da Europa, Ásia, África e América do Sul (Weible; Sabatier & McQueen, 2009). Há mais de cem publicações de pesquisadores de diversos países sobre diferentes tópicos como política esportiva, política de meio ambiente, violência doméstica, política antidrogas e política nuclear. Os estudos são elaborados com métodos de pesquisa quantitativa, qualitativa ou ambos (Sabatier e Weible, 2007).

Além disso, o ACF começou a receber atenção no Brasil a partir do ano 2000, configurando-se como um relevante modelo de análise de políticas públicas. As adaptações do modelo passaram a ser utilizadas em diversas pesquisas acadêmicas para o estudo de políticas de alcance nacional com a finalidade de analisar mudanças institucionais e aprendizado político em variadas áreas de conhecimento, tais como ciência política, sociologia, administração pública, serviço social, saúde pública, meio ambiente, tecnologia e inovação (Capelari, Calmon e Araújo, 2015).

O ACF foi desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith com o objetivo de abordar problemas complexos que envolvem conflitos de objetivos, disputas técnicas importantes, múltiplos atores de diferentes níveis de governo e políticas públicas intersetoriais. Tal modelo busca avançar no debate da relevância da informação técnica no processo político. Ele foi originalmente publicado em 1988 e posteriormente revisto em 1993, resultado de diversos estudos de caso. Como respostas aos estudos e às críticas, foram incorporadas as estruturas de oportunidade das coalizões (nível de consenso para mudança da política pública e abertura do sistema político) e os caminhos alternativos para a mudança (perturbações internas e acordos negociados).

De acordo com a perspectiva do ACF, a unidade de análise mais indicada para observar as mudanças nas políticas públicas é o subsistema. Este é formado por grupos de atores, individuais ou coletivos, de organizações públicas ou privadas, que são ligados a determinado tema de política pública. Esses grupos de atores se conectam e buscam interferir de maneira coordenada nas decisões desse campo de atuação, considerando seu sistema de crenças (Sabatier & Weible, 2007). A coordenação envolve certo grau de trabalho em conjunto para alcançar objetivos políticos similares. No subsistema são encontradas as coalizões de advocacia ou coalizões de defesa que apresentam um conjunto de crenças compatíveis com determinado tema de política.

As coalizões podem ser definidas como redes informais de atores que compartilham sistemas de crenças políticas e detêm determinados recursos, tais como conhecimento, recursos financeiros, mobilização da opinião pública, uso estratégico da informação, dentre outros aspectos. Tal modelo pressupõe que ideias e valores, interligados nesses sistemas de crenças políticas, socializam os indivíduos em relação aos padrões de comportamento, estabelecendo estruturas de alianças e conflitos (Sabatier & Weible, 2007). Para obter sucesso nos resultados os atores formam alianças, compartilham recursos e desenvolvem estratégias complementares.

Sabatier e Jenkins-Smith (1999) constatarem que os atores nos subsistemas de políticas públicas podem se agregar em coalizões de advocacia ou defesa, formando grupos compostos por diferentes atores interligados com o propósito de compartilhar recursos e crenças afetas a determinado tema de política pública. A finalidade é tentar influenciar as decisões governamentais desse subsistema e obter efetivos resultados.

O foco de análise gira em torno dos atores que desempenham papéis relevantes na formulação e implementação das políticas públicas, e também aqueles que atuam na consecução e propagação das ideias relacionadas às políticas. Tais atores podem ser individuais ou coletivos, tanto da esfera governamental quanto não governamental. Ademais, as pesquisas a partir dessa perspectiva abrangem não apenas a composição das coalizões de atores e suas crenças, como também o processo de tomada de decisão e resultados (Sabatier, 1993; Sabatier e Jenkins-Smith, 1999).

O ACF possui três fundamentos: (1) nível macro que supõe que a maioria do processo político ocorre entre especialistas em um subsistema, mas o comportamento desses especialistas é afetado por fatores externos do contexto político e socioeconômico; (2) nível micro que supõe que o indivíduo é concebido pela psicologia social, de maneira mais complexa que a concepção de escolha racional; e (3) nível *meso* que supõe que a melhor forma para tratar da multiplicidade de atores em um subsistema é agrega-los em coalizões de advocacia ou defesa. O poder de coalizão depende dos recursos que os atores dispõem, por isso eles lutam por mais recursos materiais, apoio político, tecnologia e adesão legítima de outros atores com autoridade formal e legal para decidir a política pública (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999).

O modelo assume que o processo político nas sociedades modernas é complexo, por isso os participantes precisam se especializar para obter influência. Os subsistemas são decorrentes da especialização e se caracterizam pela dimensão substantiva, funcional e territorial. Os participantes podem ser legisladores, agências oficiais, grupos de interesse, membros do judiciário, pesquisadores e jornalistas que se dedicam a um determinado assunto. O modelo pressupõe que a informação técnica e científica tem um importante papel na elaboração de políticas públicas, portanto os pesquisadores (cientistas, analistas políticos, consultores, dentre outros) são atores relevantes no processo de formulação da política pública (Sabatier e Weible, 2007).

Além da informação técnica e científica, Sabatier e Weible (2007) enfatizam também a importância da autoridade legal para tomada de decisão de políticas públicas, apoio da opinião pública, recursos financeiros, apoio em intervenções de campanhas e atividades políticas, mobilização de tropas e liderança habilidosa. Nem sempre os atores participam dos processos decisórios em si, mas se envolvem com habilidade em campanhas públicas e embates em defesa de crenças de determinada coalizão.

Na perspectiva do ACF, cada coalizão de defesa obtém determinado conjunto de recursos e utiliza estratégias específicas decorrentes do sistema de crenças para atingir seus objetivos. Weible (2005) verifica que normalmente existe uma coalizão dominante na maioria dos subsistemas que consegue traduzir de maneira preponderante suas metas em ações governamentais. Contudo, a posição dominante entre grupos tende a se modificar com o tempo, devido aos aspectos internos e externos dos subsistemas.

O ACF difere do modelo de escolha racional, principalmente no âmbito da análise do indivíduo. O modelo de coalizões de defesa acredita que as crenças normativas unem as coalizões a partir da lógica de racionalidade limitada, em que há junção da lógica da adequação (seguir regras) e lógica da consequência (maximizar resultados). No entanto, atores de diferentes coalizões podem utilizar a mesma informação de maneiras diversas, podendo ocasionar desconfiança. A implicação é que as pessoas se lembram mais das derrotas do que das vitórias. Isso produz um comportamento malicioso (*devil shift*), ou seja, a tendência de observar o oponente como um inimigo e como um ator mais poderoso do que realmente pode ser (Sabatier e Weible, 2007). Assim, os atores da mesma coalizão buscam aumentar os laços de confiança e cooperação entre eles e tencionam o conflito entre atores de diferentes coalizões.

As mudanças espontâneas entre os membros das coalizões são pouco prováveis no sistema político. Para se analisar as mudanças nos sistemas de crenças e nas políticas públicas é relevante levar em consideração tanto fatores internos quanto fatores externos ao subsistema. Em relação aos fatores internos, é possível destacar três mecanismos que causam mudanças: aprendizado orientado às políticas públicas, choques internos e acordos negociados (Sabatier & Weible, 2007).

O aprendizado orientado às políticas públicas motiva revisões nos objetivos políticos do subsistema e advêm da experiência de novas informações compartilhadas por pesquisadores e técnicos. Já os choques internos são decorrentes de eventos que captam a opinião pública, ressaltam vulnerabilidades, negligências e trazem novas informações para o processo político. Por fim, a mudança ocasionada pelo acordo negociado propicia uma visão mais consistente acerca da identificação de acordos envolvendo mudanças importantes na política pública e reduz o conflito entre os diferentes atores.

Em relação aos fatores externos, Sabatier e Weible (2007) também destacam mecanismos que causam mudanças: parâmetros relativamente estáveis do sistema,

estruturas de oportunidades das coalizões e perturbação externa (figura 1). Os parâmetros relativamente estáveis do sistema são compostos por atributos básicos da área do problema, distribuição de recursos naturais, valores socioculturais fundamentais e regras. As estruturas de oportunidades das coalizões estão relacionadas ao grau de consenso necessário para mudança substancial e abertura do sistema político. Dessa forma, quanto mais elevado o grau de consenso para mudança política, maior a tendência de uma coalizão estabelecer acordos e compartilhar informações com outra coalizão. Por fim, a perturbação externa está relacionada aos eventos que podem mudar o escopo da agenda e atrair atenção dos tomadores de decisão, tais como desastres, mudanças de regime, alterações das condições socioeconômicas, manifestações públicas, além de resultados de embates obtidos de outros subsistemas. Portanto, as mudanças podem ocasionar redistribuição dos recursos ou alteração das arenas dentro do subsistema, podendo provocar a mudança da coalizão dominante por uma coalizão minoritária.

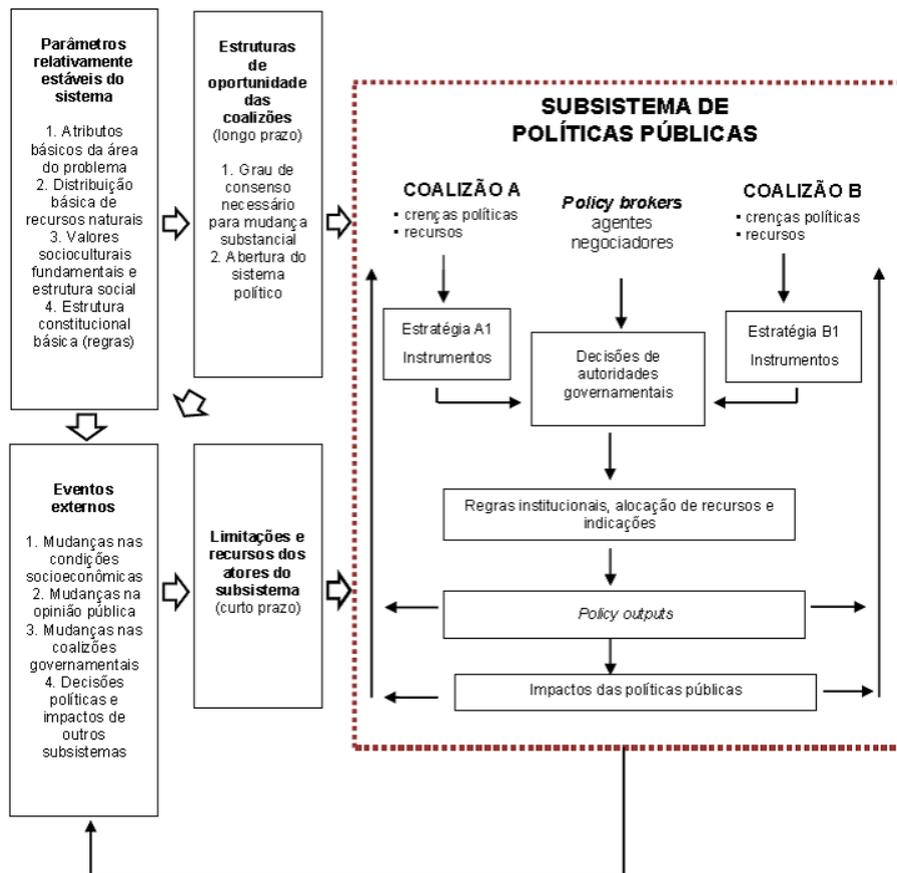


Figura 1 - Diagrama do ACF

Fonte: Araújo (2013), Sabatier e Weible (2007)

Com relação à aprendizagem política, é necessário levar em consideração as mudanças de pensamento e de comportamento dos atores ao longo do tempo, resultantes de informações novas ou de experiência adquirida dos embates, com o objetivo de revisar ou alcançar outros objetivos da política pública. Sendo assim, esse modelo de análise se interessa pelas mudanças políticas em um universo temporal superior a uma década. Fatores como condições sociais, aspectos econômicos, opinião pública, mudanças nas coalizões governamentais e não governamentais, além das decisões relacionadas aos outros subsistemas são mais suscetíveis a mudanças, especialmente no intervalo superior a dez anos (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999).

Além desse entendimento de que as mudanças no âmbito das políticas públicas necessitam ser analisadas em períodos longos, o modelo de Sabatier e Jenkins-Smith (1999) também leva em consideração as seguintes premissas: reconhecimento da importância das informações técnicas nos processos de tomada de decisão das políticas; subsistemas como unidades de análise mais propícias para o estudo da mudança nas políticas públicas; participação de diversos conjuntos de atores nesses referidos subsistemas, tais como atores governamentais, consultores, cientistas, mídia e outros formadores de opinião; e também a compreensão de que as políticas públicas podem ser analisadas como representações de sistema de crenças e valores dos atores participantes.

Esse sistema de crenças dos atores e das coalizões fundamenta a interpretação e o diagnóstico em relação aos fenômenos políticos. O sistema mostra-se relevante porque leva em consideração os valores e a utilização da persuasão para justificar o poder e legitimar os governantes (Sabatier, 2007). A estrutura do sistema de crenças pode ser decomposta em três níveis, quais sejam: núcleo duro (*deep core*), com postulados normativos e ontológicos fundamentais; núcleo político (*policy core*), com posições delimitadas em relação a uma determinada política pública, concernentes às estratégias básicas para atingir os valores do núcleo duro; e aspectos instrumentais (*secondary aspects*), com decisões instrumentais e informações necessárias para implementar o núcleo político (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999). De acordo com os autores, tais níveis estão dispostos em uma hierarquia com grau crescente de permeabilidade a mudanças (figura 2).

As alterações no núcleo político são de maior porte, ocorrem com menos frequência e possivelmente são causadas por fatores externos ao subsistema, ou seja, fatores exógenos tais como mudanças governamentais ou questões macroeconômicas. Com relação às

alterações nos aspectos fundamentais, é possível constatar que são de menor porte e mais relacionadas aos fatores cognitivos, tal como o aprendizado orientado às políticas públicas. A mesma mudança pode assumir características diferentes de acordo com o subsistema, sendo considerada pequena em um subsistema amplo, mas de maior amplitude em um subsistema de menor porte (Araújo, 2007).

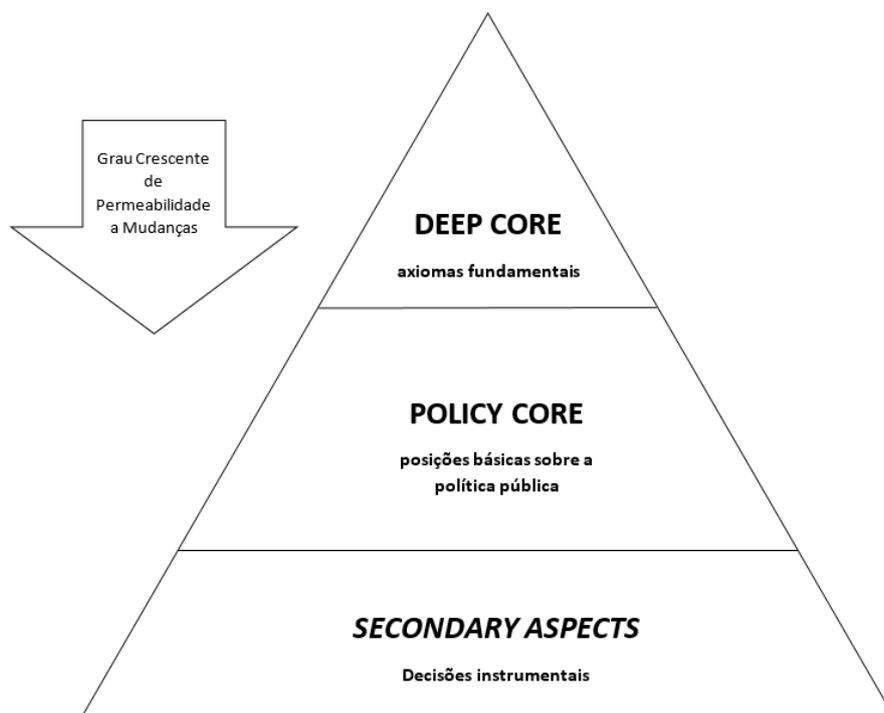


Figura 2 – Estrutura do sistema de crenças das coalizões

Fonte: Adaptado de Araújo (2007)

No núcleo duro estão os axiomas normativos e ontológicos fundamentais, ou seja, as crenças que são difíceis de serem mudadas devido aos valores intrínsecos e grande resistência dos atores. No núcleo político estão os posicionamentos acerca das políticas públicas, referentes às estratégias básicas, às opções programáticas, aos conflitos e à teoria de ação para se atingir os valores do núcleo duro. Mudanças das coalizões do núcleo político são geralmente decorrentes de fatores exógenos ao sistema. Já os aspectos instrumentais são as medidas necessárias para colocar em prática o núcleo político e as mudanças nesse nível são mais acessíveis que nos níveis acima mencionados. As mudanças políticas na estrutura do sistema de crenças ocorrem por meio de aprendizado

orientado às políticas públicas (*policy-oriented learning*), tais como os fatores cognitivos dentro e entre coalizões. Esse aprendizado tende a provocar uma alteração duradoura de pensamento ou de comportamento, que resulta da dinâmica de debates e conflitos entre as coalizões. Tais aspectos são relevantes para a identificação e análise de mudanças nas políticas públicas (Vicente e Calmon, 2011).

As coalizões, o aprendizado orientado à política e as mudanças políticas são os principais eixos de análise explorados nas hipóteses do ACF. As hipóteses relacionadas às coalizões são: (1) em relação às grandes controvérsias no âmbito do subsistema político, no momento em que as principais ideias estão em disputa, o grupo dos aliados e dos adversários tende a ser mais estável no período de uma década ou mais; (2) os atores da coalizão tendem a apresentar mais consenso em relação às ideias do núcleo político do que em relação às ideias dos aspectos secundários; (3) um ator ou coalizão desistirá dos aspectos secundários antes de admitir fraquezas do núcleo político; (4) os atributos básicos do núcleo político de um programa governamental não serão alterados enquanto a coalizão dominante estiver no poder, a não ser que sejam impostos por coalizão hierarquicamente superior; (5) os atributos do núcleo político de um programa de governo tendem a não sofrer mudanças, a não ser que ocorram perturbações externas, tais como: alterações nas condições socioeconômicas, mudanças de opinião pública, substituições das alianças políticas ou mudanças decorrentes de outros subsistemas (Weible e Jenkins-Smith, 2016).

As hipóteses relacionadas ao aprendizado orientado às políticas públicas são: (1) o aprendizado político que perpassa o sistema de ideias, crenças e valores é mais substancial quando existe um nível intermediário de conflito explícito entre duas coalizões. Os requisitos são: que cada coalizão tenha seus recursos técnicos para se engajar no debate e que o conflito seja entre os aspectos secundários de um sistema de ideias e os elementos centrais do outro sistema; (2) o aprendizado político que perpassa o sistema de ideias, crenças e valores é mais factível quando existe um fórum com prestígio para forçar os atores de diferentes coalizões a participarem e que seja dominado por normas técnicas; (3) problemas decorrentes de dados quantitativos e teorias pré-existent são mais bem conduzidos com aprendizado político do que os problemas decorrentes de teorias e dados qualitativos muito subjetivos; (4) problemas envolvendo sistemas naturais são mais bem conduzidos por aprendizado orientado à política do que problemas envolvendo apenas sistemas sociais ou políticos, porque no caso dos sistemas naturais muitas das variáveis

críticas não são estratégias ativas e o controle do experimento é mais factível; (5) sempre que o acúmulo de informação técnica não muda a forma de encarar a coalizão oponente, podem ocorrer importantes impactos em relação à política, ao alterar as visões dos agentes políticos, pelo menos no curto prazo (Weible e Jenkins-Smith, 2016).

As hipóteses relativas à mudança política são: (1) significativas perturbações internas ou externas ao subsistema, aprendizado orientado à política, acordos negociados ou alguma combinação desses fatores são necessários, mas não suficientes, para alterar atributos do núcleo político ou do programa governamental; (2) atributos do núcleo político de um programa governamental ou de uma jurisdição específica não serão significativamente revisados até que a coalizão dominante esteja no poder, exceto quando a mudança é imposta por coalizão de hierarquia superior (Weible e Jenkins-Smith, 2016).

Essas hipóteses serão discutidas ao longo da dissertação, bem como a crítica relativa à importância de atores como cientistas, comunidade acadêmica e entidades de classe na formulação e implementação da política pública de habitação, haja vista que no Brasil as características políticas são diferentes do pluralismo norte-americano. Apesar das diferenças, é possível aplicar o modelo ao caso brasileiro e novos campos de estudo podem ser explorados e aprimorados.

2.2 ACF Aplicado à Análise das Agendas Verde e Marrom

Esta dissertação adota como referência a análise de Araújo (2013) sobre a formulação das bases regulatórias e mudanças ocorridas na legislação da Política Nacional do Meio Ambiente no período de 1992 a 2012. O objeto de pesquisa são os processos de mudança institucional, levando-se em consideração o *Advocacy Coalition Framework*. A intenção da autora foi buscar compreender tanto a dinâmica de estabilidade quanto a dinâmica de mudança do conteúdo normativo da política ambiental brasileira, com especial destaque para a análise do papel dos valores e das ideias relacionadas às políticas públicas.

O ACF foi escolhido como referencial analítico por apresentar uma perspectiva integradora, com diversos elementos que incluem valores e ideias, competição entre atores, múltiplas instituições e perturbações externas, contemplando aspectos complexos e dinâmicos da formulação das políticas públicas contemporâneas. O modelo fornece subsídios para o estudo do aprendizado político, proveniente da experiência obtida do

relacionamento de coordenação e conflito entre os diferentes atores inseridos nos processos decisórios. Além disso, o modelo adota quadros complexos de *policymaking*, permeados por atores que analisam o mundo com lentes distintas, moldadas pelos sistemas de crenças (Araújo, 2013).

A autora optou por trabalhar com dois conjuntos de temas relacionados à questão ambiental, sendo o primeiro subsistema referente à agenda verde, ligada à proteção da fauna e da flora e à conservação da biodiversidade, e o segundo subsistema referente à agenda marrom, ligada ao controle da poluição e dos impactos decorrentes de empreendimentos de infraestrutura e desenvolvimento socioeconômico nos assentamentos humanos. O subsistema da agenda azul foi mencionado, mas não foi abordado na tese. Conforme previsão de Sabatier e Jenkins-Smith (1999), um subsistema pode estar inserido em outro mais amplo e os subsistemas podem apresentar interdependências e sobreposições (figura 3).

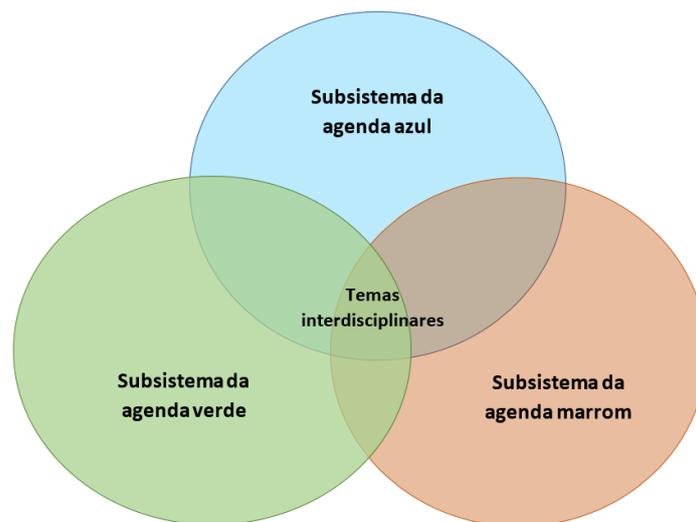


Figura 3 – Subsistemas na Política Nacional de Meio Ambiente

Fonte: Adaptado de Araújo (2013)

Com a intenção de inovar e contribuir com os estudos que adotam o ACF, a autora aplicou de forma precursora o modelo conforme uma abordagem comparativa entre as agendas verde e marrom. Foram analisadas várias ferramentas de políticas públicas adotadas nas duas agendas; condições que equilibram e desequilibram o conflito e a coordenação entre os atores; e de que maneira as diferentes agendas influenciam o

aprendizado político e as mudanças na legislação da política ambiental. A pesquisa procurou responder como os processos de mudança institucional na agenda verde e na agenda marrom da política ambiental brasileira se diferenciam em relação à dinâmica e aos resultados.

A pesquisa é considerada uma continuação da pesquisa de mestrado referente à Política Nacional de Biodiversidade e Florestas no período de 1992 a 2006 (Araújo, 2007). Além desses dados da dissertação sobre a agenda verde, também foi coletado um conjunto de dados documentais da agenda marrom, contemplando o período de 1992 a 2012. A intenção foi avançar e aprofundar as análises em relação ao trabalho anterior, utilizando o estudo comparado dos processos de mudança institucional nas agendas verde e marrom com as especificidades dos componentes do ACF, o rastreamento dos processos selecionados e a inter-relação que os principais atores mantêm entre si. Não foram estudados todos os atores que interagem nos subsistemas da agenda verde e marrom, somente os integrantes que atuam no Congresso Nacional.

A pesquisa apresentou novas características ao abranger a identificação e análise dos grupos, as coalizões de defesa, seus sistemas de crenças, as condições que moldam a interação dos atores nos processos decisórios, além da influência desses atores e suas estratégias de ação. O foco do trabalho se concentrou nas diversas mudanças institucionais presentes no conteúdo das leis de âmbito nacional. Para tanto, foram utilizados variados procedimentos empíricos, tais como desenvolvimento de um código de análise para avaliar o conteúdo dos documentos, análise qualitativa dos resultados da codificação, tabulação dos resultados referentes ao sistema de crenças dos principais atores e cálculo de suas posições em relação às coalizões, rastreamento dos processos legislativos e estudo de elaboração das leis. Também foi aplicado questionário a especialistas para complementar a base de dados documental e servir de controle dos achados reunidos por meio da aplicação de ACF (Araújo, 2013).

Foram selecionadas e codificadas notas taquigráficas de 188 reuniões públicas realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. A maioria dos documentos são registros de audiências públicas, mas há também documentos de reuniões técnicas e reuniões ordinárias de comissões que foram analisadas por incluírem manifestações sobre os posicionamentos de atores relevantes nos processos estudados. No total, os registros das notas taquigráficas perfazem mais de quatrocentas horas de gravação sobre os processos

legislativos. Também foram codificados 103 documentos relativos ao processo legislativo, especialmente pareceres a proposições legislativas (Araújo, 2013).

Além dos sucessos alcançados por essa extensa pesquisa de tese, foram também descritas as frustrações na pesquisa de dissertação relacionada à agenda verde, tais como a sub-representação de relevantes atores e a reduzida ênfase aos recursos e às estratégias das coalizões (Araújo, 2007). A pesquisa anterior teve o importante papel de suscitar desafios que impulsionaram novos estudos e descobertas, aperfeiçoando e aprofundando o conhecimento sobre a política ambiental brasileira. Tal política pública apresenta processos decisórios que permanecem muito tempo em situação de impasse, com perspectiva de um comportamento resistente a mudanças, caracterizando conflito entre coalizões de atores movidas por diferentes crenças.

Dentre os processos decisórios selecionados para analisar o impacto dos sistemas de crenças, estão os referentes às leis. Tais leis foram escolhidas por refletir o predomínio de determinado sistema de crenças ou a interseção de diferentes sistemas. De acordo com Sabatier e Jenkins-Smith (1999), as representações dos sistemas de crenças dos atores estão presentes tanto nas políticas públicas quanto nos programas governamentais que incorporam teorias de como atingir seus objetivos.

Além do sistema de crenças, o ACF aborda também a identificação de *stakeholders* e suas coalizões, a análise do contexto político, os conflitos subjacentes e o processo de aprendizado derivado da interação dos atores. Sendo assim, o modelo ajuda a compreender as dinâmicas entre a diversidade de grupos e os interesses difusos, evidenciando variações existentes nos processos decisórios de políticas públicas. Na referente pesquisa verificou-se que os processos decisórios nas agendas verde e marrom muitas vezes são lentos e complexos, marcados por conflitos entre os diferentes sistemas de crenças.

Como o ACF adota perspectiva temporal de uma década ou mais para compreender quais são os valores e as ideias necessárias para formulação e alteração das políticas públicas, é relevante abordar a análise de estabilidade e mudança no longo prazo. Dessa forma, são discutidas as mudanças que ocorrem e que deixam de ocorrer na legislação no longo prazo. Assim, com a comparação das duas agendas, considerando as variáveis do ACF, é possível evidenciar as relações causais que proporcionam mudanças institucionais e que impedem a ocorrência das mudanças institucionais.

A pesquisa analisa duas décadas de política ambiental, referente ao período de 1992 a 2012. O marco inicial abrange os debates parlamentares sobre a conferência Rio-92, evento com repercussão internacional que ampliou os debates sobre a questão ambiental. O termo final, que demandou a complementação em relação aos últimos seis anos na pesquisa sobre a agenda verde, foi estabelecido em razão da Rio+20, também considerado um evento de impacto internacional que influenciou a política ambiental brasileira.

A autora constatou que o ACF internaliza hipóteses referentes às coalizões de defesa, às mudanças nas políticas públicas e ao aprendizado político. Apenas uma das hipóteses do ACF foi selecionada para aplicação na pesquisa (Hipótese H1), a que relaciona aprendizado político e *policy brokers*, dois elementos utilizados para análise do processo de mudança institucional. Outras cinco hipóteses foram elaboradas pela autora com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento do modelo (Hipóteses H2 a H4) ou para compreensão das diferenças entre agenda verde e marrom no Brasil (Hipóteses H5 e H6).

A primeira hipótese da pesquisa, relacionada à hipótese de aprendizado nº 5 do ACF, busca verificar se mesmo quando a acumulação de informação técnica não altera a visão da coalizão oposta, ela pode ter importantes impactos na política pública, ao menos no curto prazo, pela alteração das visões dos *policy brokers* ou outros importantes agentes governamentais (Araújo, 2013). Nesse caso, o processo de aprendizado político orientado às políticas públicas pressupõe alteração de comportamento dos atores por meio de experiência prática e aprofundamento do conhecimento sobre o problema de política pública. O aprendizado, portanto, é decorrente de fatores tanto internos quanto externos, relativos à inter-relação entre os grupos de atores.

A segunda hipótese da pesquisa tem caráter inédito e busca constatar se as mudanças institucionais formais que requeiram ajustes na legislação demandam para sua efetivação não apenas alteração das visões de atores que integram o subsistema, mas também apoio de atores de outros subsistemas ou da opinião pública (Araújo, 2103).

A terceira e a quarta hipóteses da pesquisa foram adaptadas do ACF. A terceira tenta verificar se caso haja congruência nas crenças e na relação organizacional competitiva, é possível surgir conflitos distributivos internos nas coalizões que enfraquecem a atuação dos atores. Já a quarta busca constatar se quando entre atores de diferentes coalizões há relação organizacional simbiótica, eles atuam de forma moderada e minimizam a importância dessa relação em suas manifestações (Araújo, 2103).

Por fim, a quinta e a sexta hipóteses são classificadas pela autora como aplicação específica da pesquisa. A quinta hipótese busca constatar se o conjunto de atores que atua nos processos relativos à base regulatória da política ambiental no Brasil relativa à agenda verde apresenta relações mais estáveis em termos de alinhamento de aliados e oponentes ao longo do tempo do que o conjunto de atores que atua na agenda marrom. A sexta hipótese tenta verificar se nos temas referentes à agenda verde da política ambiental no Brasil as mudanças nas leis federais ocorrem de forma mais incremental do que nos temas da agenda marrom (Araújo, 2103).

Para verificar as hipóteses formuladas, foram analisados processos de tomada de decisão ocorridos no Congresso Nacional no período 1992-2006 relativos aos seguintes subtemas da agenda verde: Sistema Nacional de Unidades de Conservação; proteção do bioma Mata Atlântica; gestão das florestas públicas para a produção sustentável; acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado; e código florestal e controle do desmatamento. Com relação à agenda marrom, foram avaliados os seguintes subtemas no período 1992-2012: gestão dos resíduos sólidos, saneamento básico, gestão ambiental urbana e controle da poluição por veículos automotores.

Depois que foram reunidos os documentos legislativos sobre a agenda marrom e a complementação da agenda verde, a autora construiu um código de análise documental organizado a partir dos principais tipos de crenças políticas, identificadas por meio de leitura exploratória e com apoio no referencial teórico do ACF. Todos os componentes do *deep core* previstos no código e alguns componentes do *policy core* são idênticos para as agendas verde e marrom, conforme o quadro 1. Cabe mencionar que a autora teve o rigor de formular itens exaustivos e mutuamente excludentes para avaliar os componentes do código de análise documental. A construção de tal código foi realizada de forma interativa e iterativa, a partir da leitura dos documentos públicos e das conversas com especialistas e atores relevantes que atuam em política ambiental e em política urbana (Araújo, 2013).

Nº	COMPONENTES DO CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL	AGENDA	AGENDA
DEEP CORE			
DC1	Visão sobre a relação homem-natureza	sim	sim
DC2	Visão sobre a justiça distributiva	sim	sim
DC3	Visão essencial sobre os recursos naturais	sim	sim
DC4	Visão sobre o conhecimento como valor	sim	sim
DC5	Visão sobre a intervenção do Estado no meio socioeconômico	sim	sim
DC6	Visão sobre a relação entre governo e democracia	sim	sim
DC7	Visão sobre o valor das políticas públicas	sim	sim
POLICY CORE			
PC1	Atribuições dos níveis de governo em política ambiental	sim	sim
PC2	Tipos prioritários de instrumentos de política ambiental	sim	sim
PC3	Participação do setor privado na solução dos problemas ambientais	sim	sim
PC4	Controle do desmatamento e de outras intervenções sobre o meio	sim	sim
PC5	Relação entre direito de propriedade e direito de uso do imóvel	sim	sim
PC6	Peculiaridades regionais e locais	sim	sim
PC7	Atuação dos órgãos colegiados com participação de representantes da	sim	sim
PC8	Causas da biopirataria	não	sim
PC9	Acesso aos recursos genéticos	não	sim
PC10	Criação de Unidades de Conservação	não	sim
PC11	Direitos das populações tradicionais e proteção ambiental	não	sim
PC12	Presença humana em Unidades de Conservação	não	sim
PC13	Destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de	não	sim
PC14	Licenciamento ambiental do uso de áreas urbanas	sim	não
PC15	Abrangência do planejamento urbano e da gestão ambiental em áreas	sim	não
PC16	Plano diretor municipal e meio ambiente	sim	não
PC17	Regularização fundiária urbana e meio ambiente	sim	não
PC18	Gestão da limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos urbanos	sim	não
PC19	Provimento dos serviços de água e esgoto	sim	não
PC20	Responsabilidade pós-consumo por produtos embalagens	sim	não
PC21	Participação dos catadores na gestão dos resíduos sólidos urbanos	sim	não
PC22	Contaminação de áreas urbanas e rurais	sim	não
PC23	Controle da poluição por veículos automotores	sim	não

Quadro 1 – Código de análise documental das agendas verde e marrom

Fonte: Araújo (2013)

A opção operacional adotada na pesquisa anterior foi retomada, por meio das ferramentas de exploração do NVivo 10. Os resultados da codificação reunidos no NVivo evidenciaram a ocorrência de duas coalizões a mais no subsistema da agenda marrom, os sociourbanistas e os urbanocratas, além das coalizões anteriormente trabalhadas na agenda verde. Também foi possível verificar que no âmbito dos debates no Congresso Nacional os tecnocratas esclarecidos tendem a não atuar na agenda marrom.

Os resultados da análise qualitativa de codificação foram controlados com o apoio de questionários preenchidos por especialistas que participaram dos processos decisórios. A pesquisa confirmou quatro coalizões de defesa encontradas no trabalho anterior sobre subsistema da agenda verde: tecnocratas esclarecidos, socioambientalistas, desenvolvimentistas modernos e desenvolvimentistas tradicionais. Na agenda marrom, foram identificadas cinco coalizões: socioambientalistas, desenvolvimentistas modernos, desenvolvimentistas tradicionais, sociourbanistas e urbanocratas (Araújo, 2013).

Por fim, a autora verificou que o conjunto de atores que atua nos processos decisórios da agenda verde apresenta relações mais estáveis em relação aos aliados e oponentes ao longo do tempo do que o conjunto de atores que atua na agenda marrom, com tendência de mudanças institucionais incrementais. Na agenda marrom, as mudanças são mais raras, mas quando ocorrem apresentam tendência de alterações mais significativas. Nas duas agendas a pesquisa mostra exemplos de aprendizado orientado à política pública com aprovação de leis e ferramentas relevantes para a execução das políticas. No entanto, a pesquisa também evidenciou a dificuldade de aprender, decorrente de retrocessos na legislação em vigor.

3) PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa é um estudo de caso único sobre política habitacional à luz do *Advocacy Coalition Framework*. Trata-se de estudo empírico com caráter longitudinal sobre formação e atuação de coalizões no subsistema de habitação. Foram adotados variados procedimentos metodológicos, como (i) estudo de elaboração de leis; (ii) acompanhamento de reunião extraordinária do Conselho das Cidades e de audiência pública na Câmara dos Deputados sobre a 6ª Conferência Nacional das Cidades; (iii) seleção de documentos do Conselho e das Conferências das Cidades; (iv) realização de entrevistas com atores que participam do processo de formulação da política de habitação; (v) desenvolvimento de código de análise documental para avaliar o conteúdo desses documentos e entrevistas; bem como (vi) realização da análise qualitativa dos resultados.

Foram enfatizados os estudos de duas leis (i) especificamente: Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, e nº 11.977, de 7 de julho de 2009. A escolha dessas Leis ocorreu por elas instituírem os seguintes marcos do subsistema de habitação: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Programa Minha Casa, Minha Vida, respectivamente. Sendo que o primeiro se caracteriza como uma política pública e o segundo se caracteriza como um programa de governo. Considera-se que, entre os processos decisórios em relação aos quais se podem analisar os efeitos do sistema de crenças, estão os processos relativos às leis. De acordo com o ACF, as políticas públicas e os programas governamentais incorporam teorias de como atingir seus objetivos, podendo ser percebidos como representações dos sistemas de crenças dos atores envolvidos (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999).

Dessa forma, as leis e os atos regulatórios de política habitacional podem ser analisados como predomínio de um determinado sistema de crenças ou diferentes sistemas de crença. Além dessas leis acima mencionadas, também são analisados de maneira subsidiária os dispositivos normativos referentes à Lei do Estatuto da Cidade, Lei de Assistência Técnica Gratuita, Proposta de Emenda à Constituição conhecida como PEC da Habitação, Lei que altera o PMCMV, Lei da Regularização Fundiária, Normas Brasileiras de Desempenho do Programa, bem com Decreto que adiou a realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades. Esses regramentos foram incorporados à análise por fornecerem informações relevantes sobre as relações de poder entre os grupos de atores envolvidos e

sobre as coalizões de defesa do subsistema de política habitacional. Assim, a pesquisa inclui a análise do conteúdo da legislação elaborada e a comparação dos posicionamentos dos atores ao longo tempo, com o objeto de buscar explicações, tanto dentro quanto fora do subsistema, para tramitação e aprovação dos textos legais.

Cabe mencionar que, além da análise do Decreto nº 9.076, de 2017, que adiou a realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades para 2019, também foi adotado como procedimento metodológico o acompanhamento presencial (ii) da reunião extraordinária do Conselho das Cidades, realizada em 27 de junho de 2017, e da audiência pública na Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, realizada no dia subsequente, com o intuito de debater os desdobramentos políticos e operacionais do referido Decreto editado pelo Presidente da República. Tais eventos foram necessários para auxiliar a identificação dos atores individuais e coletivos. A priorização dos atores coletivos é adotada pela maioria dos trabalhos que aplicam o ACF, mas não se elimina a análise do posicionamento de alguns atores individuais que participam dos debates, tais como parlamentares, ministros de estado, secretários nacionais, diretores, cientistas e acadêmicos.

Ademais, os (iii) documentos selecionados do Conselho e das Conferências das Cidades permitiram identificar certos problemas que envolvam conflitos de interesse substanciais, importantes disputas técnicas e vários atores de diversos níveis do governo. O caráter de composição democrática desses órgãos fornece subsídios para compreensão da variedade de atores, suas especificidades e seus sistemas de crenças. Dentre os integrantes, é possível identificar o setor produtivo; as organizações sociais; as organizações não governamentais; as entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; as entidades sindicais; e os órgãos governamentais.

Além da diversidade de atores, esses órgãos colegiados de natureza consultiva e deliberativa se destacam por estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da política de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução. Para tanto, são produzidos e publicizados vários documentos no sítio eletrônico do Ministério das Cidades. No processo de pesquisa analítica, foram identificadas as atas de 50 reuniões ordinárias e 5 reuniões extraordinárias; mais de 40 moções tanto de apoio quanto de repúdio; 34 resoluções administrativas, 23 resoluções normativas e mais de 200 resoluções recomendadas elaboradas pelo Conselho das Cidades. Quanto às Conferências

das Cidades, estão disponíveis as atas e os cadernos de propostas das 5 Conferências Nacionais, discutidos por meio dos comitês técnicos de habitação; saneamento ambiental; trânsito, transporte e mobilidade; planejamento e gestão do solo urbano. Dentre todos esses documentos, foram selecionados e codificados os documentos referentes ao subsistema de política habitacional, por meio do código de análise documental que será apresentado adiante. Cabe enfatizar que os documentos que tratam de assuntos não relacionados ao tema dessa pesquisa foram descartados, por extrapolar o escopo de análise.

Adicionalmente, foram realizadas entrevistas (iv) com atores que participaram do processo de formulação e implementação da política de habitação. A estratégia de seleção das entrevistas buscou manter a paridade de representantes conforme previsto no Conselho e nas Conferências Nacionais das Cidades. Os detalhes relativos aos entrevistados podem ser observados no quadro 2 abaixo.

Entrevistado	Organização	Cargo ou Função
Luiz Philippe Torelly	Caixa Econômica Federal - CEF	ex-Superintendente Nacional
Benny Schvarsberg	Secretaria Nacional de Planejamento Urbano do Ministério das Cidades e Universidade de Brasília - UnB	Ex-diretor e Professor
Miguel Lobato	Movimento Nacional de Luta por Moradia - MNLM	Coordenador
Elcio Sigolo	Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC	Representante do 5º mandato do ConCidades

Quadro 2 – Entrevistas realizadas

Fonte: elaboração da autora

Essas entrevistas e documentos acima mencionados foram analisados por meio do desenvolvimento de um (v) código de análise documental. Esse código foi construído a partir do código desenvolvido por Araújo (2013) para as agendas verde e marrom. Dentre essas agendas, foram considerados somente os componentes da agenda marrom, haja vista a similaridade do conteúdo dessa agenda com o conteúdo da política habitacional. Os componentes de *deep* e *policy core* do código aplicado à agenda marrom foram ajustados e

complementados de acordo com os temas de habitação, por meio de leitura prévia e conversas com especialistas que atuam em política urbana. Conforme exposto por Araújo (2013), os itens que compõem o código de análise documental foram elaborados de maneira exaustiva e mutuamente excludente. Foram descartados os componentes da agenda verde, porque esse conteúdo extrapola o escopo de análise do subsistema de habitação.

Após o desenvolvimento do código, foi realizada a codificação dos documentos e das entrevistas. Foram relacionados os trechos de textos e discursos em que os atores demonstram suas opiniões e travam embates. Esses trechos foram agrupados em categorias definidas previamente. Tais categorias apresentam inter-relação e compartilham características relevantes para análise. A codificação correspondeu ao agrupamento dessas categorias previamente definidas, pois apresentam alguma característica de interesse do subsistema de análise. Para viabilizar a codificação, foi utilizado o *software* de apoio à análise qualitativa NVivo 11, da QSR *International*, que auxilia na organização, tratamento e visão comparada das informações coletadas. As coalizões foram identificadas por meio da classificação das falas e agrupamento de posicionamentos similares dos atores. Cada ator foi considerado um caso e as fontes foram vinculadas a tais casos.

A análise qualitativa (vi) consistiu em selecionar manualmente trechos das fontes que eram relevantes para as categorias da pesquisa e identificação das principais ideias e crenças dos atores por meio da leitura interpretativa dos documentos e entrevistas. O teor das crenças identificadas com o resgate analítico foi corroborado pela recorrência das falas dos atores. Devido a tal recorrência, foi possível eleger os principais atores e crenças do subsistema. Ademais, o material obtido demonstrou as principais discussões sobre os temas de política habitacional no período de 1992 a 2014, com prevalência de informações sobre o primeiro período de análise, correspondente a 1992 a 2005. Acredita-se que tal fato se justifica por envolver discussão de mais de 13 anos de tramitação e aprovação da Lei que institui tanto o Sistema quanto o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. No caso da criação do Programa Minha Casa, Minha Vida, pode-se afirmar que ocorreu o oposto, devido à solicitação de urgência para aprovação e publicação da Lei em apenas 4 meses.

Cabe ressaltar que a pesquisa apresenta certas limitações. A primeira limitação está relacionada ao fato de serem analisados somente os atores governamentais e não governamentais que tiveram sua atuação publicizada e registrada em audiências públicas,

entrevistas e reuniões de Comitês Técnicos, Conferências Nacionais e Conselho das Cidades. O foco principal da pesquisa foram organizações que participaram como expositoras nas audiências e outras reuniões públicas ocorridas no período de 1992 a 2014. A segunda limitação identificada no processo de análise é a impossibilidade de excluir por completo a subjetividade. Mesmo com a aplicação de um código de análise documental para identificar de maneira objetiva as coalizões presentes no subsistema, certo grau de subjetividade é inerente ao processo de classificação dos diálogos e das ideias dos atores que participam dos temas habitacionais. A terceira limitação está relacionada ao material de pesquisa, que nem sempre possibilita a identificação de todas as crenças dos atores. Alguns documentos tiveram que ser descartados porque apresentam dubiedade e visões contraditórias em relação ao mesmo ator. Além disso, alguns atores podem ter sido subestimados e outros superestimados, haja vista maior ou menor participação em reuniões e debates públicos.

3.1 Pergunta de pesquisa

Levando em consideração todo exposto, as principais perguntas da pesquisa são as seguintes: quais foram as principais mudanças institucionais ocorridas na política pública de habitação no Brasil no período de 1992 a 2014? Por que essas mudanças ocorreram?

Para responder esses questionamentos, foram analisadas as mudanças institucionais decorrentes das diferentes coalizões pautadas por grupos com visões, perspectivas e interesses distintos em relação à política em foco. A estratégia analítica pautou-se pelo estudo dos processos de formulação e implementação de políticas públicas com ênfase nos aspectos relacionados à intersectorialidade das políticas de habitação e desenvolvimento urbano, no comportamento dos grupos de interesse, nas mudanças nos sistemas de crenças dos atores, na aprendizagem política e nas possíveis perturbações externas.

3.2 Objetivo geral e objetivos específicos

O objetivo geral é analisar as mudanças institucionais na política habitacional brasileira no período de 1992 a 2014, e as principais consequências decorrentes das inovações institucionais nas políticas públicas de desenvolvimento urbano.

Os objetivos específicos são:

- Identificar e analisar as principais coalizões de defesa que influenciam a política de habitação no Brasil, buscando caracterizar o sistema de crenças e as principais prioridades, além da composição dos atores que integram as referidas coalizões;
- Caracterizar a atuação dessas coalizões na construção de regras e princípios que regem a política habitacional no período de 1992 a 2014;
- Identificar e analisar os principais recursos de poder utilizados pelas coalizões, incluindo o papel da informação e do aprendizado político;
- Caracterizar a estrutura de governança da política de habitação entre 1992 e 2014, analisando as principais mudanças da legislação, o aprendizado orientado às políticas públicas e o rebatimento na política nacional de desenvolvimento urbano.

3.3 Períodos de análise

A pesquisa contempla dois períodos de análise que correspondem à aprovação de duas leis relevantes para a compreensão do desenvolvimento da política habitacional. O primeiro período é do início de 1992 ao primeiro semestre de 2005, marcado pela tramitação do projeto de lei de iniciativa popular que demorou treze anos para ser aprovado e para instituir o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, criar o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o seu Conselho Gestor. Além da aprovação da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, também foram marcantes as lutas sociais pela aprovação dos capítulos sobre a política urbana na Constituição da República de 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade. Ademais, foram institucionalizadas instâncias de representação popular, como o Conselho e as Conferências das Cidades.

O segundo período da pesquisa compreende o segundo semestre de 2005 ao final de 2014, marcado pela criação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e aprovação da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que tramitou em regime de urgência para instituir o Programa Minha Casa, Minha Vida. Esse segundo período pode ser

subdividido em duas fases: (1^a) abril de 2009 a junho de 2011, referente à primeira fase do PMCMV e (2^a) julho de 2011 a dezembro de 2014, referente à segunda fase do PMCMV.

3.4 Código de análise documental

O código de análise utilizado nesta dissertação foi adaptado de Araújo (2013) com a intenção de dar continuidade e contribuir com os estudos que adotam ACF para avaliar a dinâmica de estabilidade e mudança do conteúdo normativo da política habitacional no Brasil, com especial destaque para o papel dos valores e das ideias relacionadas às políticas públicas de desenvolvimento urbano. A intenção foi avançar e aprofundar as análises em relação ao subsistema de habitação da agenda marrom, utilizando o estudo dos processos de aprendizado orientado à política e inter-relação que os principais atores mantêm entre si.

Cabe esclarecer, portanto, que não foram estudados todos os atores que interagem nos subsistemas da agenda verde e marrom, somente os integrantes do subsistema de política habitacional. Dessa forma, os outros subsistemas da agenda marrom, tais como saneamento ambiental, resíduos sólidos e controle de poluição, não foram levados em consideração no código por não fazer parte do escopo desta pesquisa. Além disso, os componentes do código de análise da agenda verde também foram descartados, porque apresentam subsistemas distintos dos contemplados nesta pesquisa.

Sendo assim, foram excluídos os seguintes componentes do código de análise documental das agendas verde e marrom: DC1 – visão sobre a relação homem-natureza; DC3 – visão essencial sobre os recursos naturais; DC4 – visão sobre o conhecimento; PC4 – controle do desmatamento e de outras intervenções sobre o meio natural; PC5 – relação entre o direito de propriedade e direito de uso do imóvel; PC8 – causas de biopirataria; PC9 – acesso aos recursos genéticos; PC10 – criação de unidades de conservação; PC11 – direitos das populações tradicionais e proteção ambiental; PC12 – presença humana em unidades de conservação; PC13 – destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de unidades de conservação de proteção integral; PC14 – licenciamento ambiental do uso de áreas urbanas; PC18 – gestão de limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos urbanos; PC19 – provimento dos serviços de água e esgoto; PC20 – responsabilidade pós-consumo de produtos e embalagens; PC21 – participação de

catadores na gestão de resíduos sólidos urbanos; PC22 – contaminação de áreas urbanas e rurais e PC23 – controle da poluição por veículos automotores.

Os componentes de *deep* e *policy core* selecionados para compor o código de análise documental desta pesquisa são: DC2 – visão sobre a justiça distributiva; DC5 – visão sobre a intervenção do estado no meio socioeconômico; DC6 – visão sobre a relação entre governo e democracia; DC7 – visão sobre o valor das políticas públicas; PC1 – atribuição dos níveis de governo em política habitacional; PC2 – tipos prioritários de instrumentos de política de habitação; PC3 – participação do setor privado na solução dos problemas habitacionais; PC6 – peculiaridades regionais e locais; PC7 – atuação dos órgãos colegiados com participação de representantes da sociedade civil; PC15 – abrangência do planejamento em áreas urbanas; PC16 – plano diretor; e PC17 – regularização fundiária urbana, conforme quadro 3.

NÚMERO	COMPONENTES DO CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL
<i>Deep Core</i>	
DC2	Visão sobre a justiça distributiva
DC5	Visão sobre a intervenção do estado no meio socioeconômico
DC6	Visão sobre a relação entre governo e democracia
DC7	Visão sobre o valor das políticas públicas
<i>Policy Core</i>	
PC1	Atribuições dos níveis de governo em política habitacional
PC2	Tipos prioritários de instrumentos de política de habitação
PC3	Participação do setor privado na solução dos problemas habitacionais
PC6	Peculiaridades regionais e locais
PC7	Atuação dos órgãos colegiados com participação de representantes da sociedade civil
PC15	Abrangência do planejamento em áreas urbanas
PC16	Plano Diretor
PC17	Regularização fundiária urbana

Quadro 3 - Código de análise documental da política habitacional

Fonte: Adaptado de Araújo (2013)

4) TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL

Este capítulo busca analisar a trajetória da política habitacional no Brasil no período de 1992 a 2014. Além do panorama histórico, serão discutidos os processos de tramitação e aprovação das leis que instituíram o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Programa Minha Casa, Minha Vida. Também consta neste capítulo um item que analisa os principais embates entre os artigos destas leis, permeadas por ideias, valores, crenças e recursos de poder distintos.

De acordo com Sabatier e Jenkins-Smith (1999), as políticas públicas e os programas governamentais incorporam teorias de como atingir seus objetivos, podendo ser percebidos como representações dos sistemas de crenças dos atores envolvidos. Sendo assim, as leis e os atos regulatórios de política de habitação podem ser analisados como predomínio de um determinado sistema de crenças ou diferentes sistemas de crença. Ademais, são analisadas as relações de poder entre os grupos de atores envolvidos, além dos efeitos de fatores externos ao subsistema de política.

4.1 Panorama histórico da política habitacional no Brasil

O artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos especifica que todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar, a si e a sua família, saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis. Além disso, o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 estabelece que são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (Cunha, Arruda e Medeiros, 2007).

O direito à moradia foi incluído expressamente no artigo 6º da Constituição, no rol dos direitos fundamentais sociais, por meio da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 601/1998, de autoria do Senador Mauro Miranda (PMDB/GO). Foi constituída uma comissão especial para, no prazo de quarenta sessões, proferir parecer a esta proposta. Após a discussão em plenário em primeiro e segundo turno, a PEC foi aprovada e transformada na Emenda Constitucional nº 26, de 2000.

Embora houvesse citações referentes à moradia em vários trechos da Constituição Federal de 1988, os movimentos sociais lutavam para inserir esta prerrogativa no rol dos direitos fundamentais com o intuito de cobrar do governo federal, estadual e municipal a garantia de recursos para investimentos habitacionais voltados à população de menor renda. Este segmento registra metade do déficit habitacional brasileiro, correspondente a mais de 5 milhões de moradias. O apelo social reverberou na 2ª Conferência Mundial - HABITAT II, realizada em Istambul no ano de 1996, cujos principais temas foram moradia adequada para todos e desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis em um mundo em processo de urbanização, inspirados na Carta das Nações Unidas.

No entanto, a falta de alternativas habitacionais para população de baixa renda é um problema que persiste desde o início da urbanização do Brasil, especialmente nos grandes centros urbanos. As taxas de urbanização das periferias das cidades brasileiras estão, quase sempre, associadas a uma ocupação de forma desordenada do território urbano e, relacionadas, sobretudo, ao aumento da população carente residente em áreas vulneráveis, desprovidas do acesso à moradia digna. A falta de um marco regulatório de planejamento e controle de uso e ocupação do solo, além de um financiamento deficiente, agravaram os problemas de déficit habitacional, precariedade de saneamento e infraestrutura urbana, trânsito caótico, transporte desordenado e ocupação ilegal do solo.

O processo de urbanização no Brasil se intensificou a partir da segunda metade do século passado, caracterizado por movimentos migratórios do campo para as cidades, além do crescimento vegetativo da população. De acordo com dados do Censo de 2010, em 1960 havia 70 milhões de habitantes, sendo que a população urbana representava 44,7% da população total e a população rural representava 55,3% da população total. Após dez anos, houve uma inversão dessa relação, ou seja, o percentual de 55,9% da população passou a residir nas cidades e 44,1% da população permaneceu no campo. Em 2010, a população total correspondia a 190 milhões habitantes, sendo que o percentual de 84% da população brasileira passou a residir nas cidades (IBGE, 2010).

Dessa forma, a maioria absoluta da população migrou para as cidades brasileiras sem que houvesse preparo e desenvolvimento de infraestrutura para abrigar esse contingente. As principais regiões metropolitanas concentraram quase 40% desse contingente, 20 das 27 capitais com população superior a 500 mil habitantes e cidades médias de alguns estados com população superior a certas capitais (Caldas, 2015).

A questão da moradia nos centros urbanos se tornou uma demanda emergente e os problemas habitacionais começaram a ser incorporados na agenda política. As cidades brasileiras no século XXI abrigam cerca de 160 milhões de habitantes, entretanto esse crescimento não foi planejado de forma adequada, deteriorando a qualidade de vida da população e comprometendo a sustentabilidade das cidades. O acelerado processo de urbanização acarretou a intensificação das desigualdades sociais, com a formação de cortiços e favelas nos grandes centros urbanos (Brasil, 2016).

Em 1940, cerca de 20% da população brasileira era urbana. Na década de 1960, a intensificação do fluxo migratório da população do campo para as cidades expôs a temática habitacional como um grave problema social (IBGE, 2010). Nesse período foi criado o Sistema Nacional de Habitação - SNH, o primeiro grande plano de desenvolvimento do governo militar. Para concretizar essa concepção de cidade, fortemente baseada no planejamento urbano, e de política para habitação, o Banco Nacional de Habitação - BNH se tornou o principal órgão de financiamento da política urbana do país.

O processo de regularização fundiária passou a ser conduzido pelo governo federal, que assumiu a política de desenvolvimento urbano como uma responsabilidade de estado. Houve a institucionalização do Sistema Financeiro de Habitação - SFH, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, sob gestão do Banco Nacional de Habitação, na forma de subsídios para aquisição de unidades habitacionais. Para contribuir com o Sistema Financeiro de Habitação foi criado o BNH, concebido com funções regulatórias e de controle, de fomento à formação de poupança, de incentivo à indústria da construção civil, de garantia ao funcionamento do mercado, e de apoio aos serviços complementares. O BNH era instância nacional que centralizava a formulação e o financiamento dos programas federais. Os agentes promotores estaduais e municipais implementavam os programas concebidos pelo Banco. A coordenação da política envolvia a participação de entes nacionais, estaduais e municipais, cujas competências estavam descritas em normas infralegais.

O modelo de política habitacional implementado a partir de 1964 pelo BNH baseava-se em um conjunto de características que deixaram marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante de política habitacional nos anos que se seguiram. Essas características podem ser identificadas a partir dos seguintes elementos

fundamentais: primeiro, a criação de um sistema de financiamento que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados, composto pelo FGTS e pelo SBPE, que chegaram a atingir um montante significativo para o investimento habitacional. O segundo elemento foi a criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram as diretrizes gerais a serem seguidas, de forma descentralizada, pelos órgãos executivos. Terceiro, a criação de uma agenda de redistribuição dos recursos, que funcionou principalmente em nível regional, a partir de critérios definidos centralmente. E, por último, a criação de uma rede de agências, nos estados da federação, responsáveis pela operação direta das políticas e fortemente dependentes das diretrizes e dos recursos estabelecidos pelo órgão central.

A produção habitacional era segmentada em dois grandes eixos. O primeiro eixo era composto pelo SBPE, destinado às classes de renda média e alta e sua operação ficou a cargo dos agentes privados. O segundo eixo foi dirigido à população de renda mais baixa, sendo operado por agências estatais. As construções de unidades habitacionais para populações de renda mais baixa foram executadas por Companhias de Habitação - COHAB, definidas como empresas de economia mista sob o controle acionário dos governos estaduais e municipais que associavam a execução de programas setoriais de construção de habitações às atividades financeiras referentes à comercialização. As Companhias de Habitação obtinham financiamento do BNH mediante apresentação de projetos tecnicamente compatíveis com a orientação do banco e supervisionavam a construção de moradias destinadas às camadas mais pobres da população, de acordo com as prioridades estabelecidas pelos governos locais (Santos, 1999).

Dentre as críticas feitas ao modelo de política habitacional implementado a partir de 1964, a primeira crítica, e central quanto à atuação do BNH, foi a incapacidade em atender a maior parte da população de mais baixa renda, objetivo principal que havia justificado a sua criação. Outro ponto importante, segunda crítica, era o modelo institucional adotado, com forte grau de centralização e uniformização das soluções no território nacional. A desarticulação entre as ações dos órgãos responsáveis pela construção das casas populares e os encarregados dos serviços urbanos também era apontada, bem como a construção de grandes conjuntos como forma de baratear o custo das moradias, geralmente feita em locais distantes e sem infraestrutura e, por fim, o seu modelo financeiro que se revelou inadequado em uma economia com processo inflacionário.

Nos anos 1980, com o cenário interno marcado pela alta da inflação e de instabilidade macroeconômica, observa-se a falência desse modelo, que se revelou incapaz de ofertar habitação para classes populares, assim como elevadas taxas de inadimplência das famílias de classe média, impossibilitadas de arcarem com onerosos financiamentos imobiliários. Desde o início da atuação do BNH, verificou-se a existência de problemas no modelo proposto, tendo o Banco, ao longo de sua existência, efetuado mudanças visando corrigir o percurso de suas ações no que, entretanto, não foi bem sucedido. Por não conseguir superar a crise do sistema financeiro, o BNH foi extinto por meio do Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986.

A crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH criaram um hiato em relação à política habitacional no país, com a ausência de coordenação da instância federal, a fragmentação institucional, a perda de capacidade decisória e a redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área. Algumas atribuições do BNH foram transferidas para a Caixa Econômica Federal, permanecendo a área de habitação, no entanto, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, cuja competência abrangia as políticas de habitação, saneamento básico, desenvolvimento urbano e meio ambiente.

A redução das fontes de financiamento provocou a desestruturação do modelo e ausência de uma efetiva política de desenvolvimento urbano sustentável. Além disso, a descentralização promovida pela Constituição Federal de 1988 contribuiu para a desarticulação institucional entre os níveis de governo, sem definição clara das atribuições dos entes federados e dificuldades relativas à coordenação das políticas.

Após a redemocratização, a crise urbana brasileira foi conduzida por meio de medidas governamentais fragmentadas em secretarias de governo que se reestruturavam ou desapareciam, de acordo com as trocas de gestão (Maricato, 2012; Azevedo e Andrade, 2011). As várias mudanças administrativas propiciaram descontinuidades, fragilidades institucionais e distanciamento do planejamento de médio e longo prazo, relegando as políticas urbanas ao segundo plano.

Com o advento da Constituição de 1988, foram estabelecidas as competências entre os níveis de governo. De acordo com o inciso IX do artigo 23 da Carta Magna é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de

saneamento básico. A responsabilidade sobre tais questões passou a ser compartilhada entre os entes federativos, cabendo a eles a promoção de programas que tragam soluções ao problema da política urbana e da moradia.

A política de desenvolvimento urbano, após a extinção do BNH, passou por um longo período sem dispor de aparato institucional e de recursos consolidados que possibilitassem efetiva coordenação, com ações contínuas e integradas. Esse período foi marcado por fragilidade institucional e descontinuidade administrativa, com reduzido grau de planejamento e integração em relação às políticas urbanas. A sequência de programas sem conexão, com pouca perspectiva de continuidade, fortaleceu práticas tradicionais das administrações locais, em que predominaram ações pontuais e medidas clientelistas que não dialogavam com outras políticas de desenvolvimento urbano (Cardoso, Aragão e Araújo, 2011).

Após a aprovação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, houve mobilização social para a aprovação da Lei nº 10.257, de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que além de regulamentar os artigos da Constituição, também estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Tal lei tinha a finalidade de tentar reverter a segregação espacial presente na maioria das cidades brasileiras. Bairros nobres com áreas de lazer e modernos equipamentos urbanos coexistindo com grandes bairros periféricos e coabitações subnormais marcadas pela precariedade ou ausência de infraestrutura, problemas de regularização fundiária, inundações, riscos de deslizamento de encostas e degradação de áreas de interesse ambiental.

Com o apoio do artigo do Estatuto da Cidade que estimula e incentiva o controle social, foi aprovada a Lei nº 11.124, de 2005, que cria o Sistema de Habitação de Interesse Social, bem como estabelece processo participativo de elaboração do Plano Nacional de Habitação e constituição de fundos articulados nos diferentes níveis da federação, controlados por conselhos com participação popular e com ações planejadas em Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PHLIS. Tais planos são elaborados pelos entes federados dispostos a participar do sistema e interessados em receber recursos federais. Nesses planos constam as necessidades habitacionais de cada município e as estratégias para enfrentar o déficit habitacional.

Esses planos foram debatidos no âmbito da 1ª Conferência Nacional das Cidades que contou com a participação de diversos atores de movimentos sociais, entidades de

classe, trabalhadores, empresários e representantes dos governos federal, estadual e municipal. A Conferência definiu as diretrizes para a política nacional de desenvolvimento urbano e elegeu o Conselho das Cidades como local propício para discussão das questões relativas às cidades brasileiras. Esse Conselho foi criado como instância participativa, para agregar capital social e *accountability* societal ao processo de elaboração e implementação da política de desenvolvimento urbano. Ademais, houve a institucionalização do Ministério das Cidades para tratar da política urbana e preencher a lacuna institucional.

Além das atividades do Conselho, o governo federal também buscou ampliar parcerias com estados e municípios para promover avanços na qualidade de vida da população. No entanto, ainda persistem diversos obstáculos para alcançar inclusão e justiça social. O desafio é investir em ações coordenadas de planejamento urbano para que as cidades se desenvolvam de forma ordenada e sustentável, buscando aproximar a moradia dos equipamentos públicos, tais como saúde, educação, mobilidade e lazer.

Esse panorama descreve em linhas gerais a trajetória da política habitacional brasileira. Levando em consideração tais aspectos, este capítulo busca analisar os processos decisórios relativos à aprovação de leis para estudar o efeito do sistema de crenças e coalizões à luz do ACF. Nos itens abaixo serão analisadas as formas como foram concebidas as leis referentes ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e ao Programa Minha Casa, Minha Vida. A escolha dessas leis se justifica por elas representarem um conjunto de elementos com ideias, valores, crenças e recursos de poder distintos. Por um lado, para a criação do SNHIS foram necessários mais de treze anos de luta social, permeada por diversas alianças e conflitos. Por outro lado, para a criação do PMCMV foram necessárias articulações políticas e econômicas que permitiram que o processo tramitasse em regime de urgência e que a lei fosse aprovada em quatro meses.

4.2 Concepção do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social surgiu de um projeto de lei de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional em 1992, com mais de um milhão de assinaturas. Tais assinaturas foram recolhidas com o apoio das Comunidades Eclesiais de Base, ligadas principalmente à igreja católica. Esse foi um dos quatro projetos de iniciativa popular que se tornou lei desde que a Constituição de 1988 reservou ao povo brasileiro a

prerrogativa de propor novas leis. Como a Câmara dos Deputados alegou que não teria condições de verificar a autenticidade de todas as assinaturas, o referido projeto de lei foi atestado pelo Deputado Nilmário Miranda (PT/MG).

Esse projeto de lei de iniciativa popular foi elaborado com o auxílio do Fórum Nacional de Reforma Urbana, com objetivo de criar um fundo público para atendimento das demandas por moradia popular. Essa iniciativa surgiu nos anos conturbados da era Collor, como uma ação propositiva de entidades da sociedade civil organizada. Dentre os principais grupos de atores envolvidos, é possível citar a Confederação Nacional das Associações de Moradores - CONAM; a Central de Movimentos Populares - CMP; a União Nacional por Moradia Popular - UNMP; e o Movimento Nacional de Luta por Moradia - MNLM (Saule Junior e Uzzo, 2009).

A ementa original do Projeto de Lei - PL 2710, de 1992, estabelecia a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular – FNMP e o Conselho Nacional de Moradia Popular – CNMP, além de outras providências. A redação final propôs alterações ao projeto e a nova ementa passou a dispor sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e o seu Conselho Gestor.

Na Câmara dos Deputados, o projeto permaneceu em debate durante quase quatro anos na Comissão de Desenvolvimento Urbano – CDU porque não havia consenso em relação à constituição dos recursos do fundo especial de natureza contábil, com a finalidade de custear os programas do SNHIS. Após esse período de discussão, o PL 2710, de 1992, foi encaminhado às Comissões de Finanças e Tributação – CFT e de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC. Os pareceres foram aprovados por unanimidade na CDU, CFT e CCJC e logo em seguida o projeto foi encaminhado ao plenário da Câmara em 2001. As discussões de plenário se estenderam por três anos e foram propostas quatro emendas. Dessas emendas, três foram aprovadas e uma foi retirada pelo autor. A redação final do projeto foi oferecida pela Deputada Maria do Carmo Lara (PT/MG) e remetida ao Senado Federal – SF em 2004.

No Senado Federal, o Projeto de Lei da Câmara - PLC nº 36, de 2004, foi despachado às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ, de Assuntos Econômicos – CAE e de Assuntos Sociais – CAS. Após os trâmites das comissões, houve a aprovação do projeto em plenário com a inclusão de seis emendas de redação, relatado

pelo Senador Tião Viana (PT/AC) em 2005. Logo em seguida foi encaminhada a mensagem do SF ao Presidente da República submetendo à sanção presidencial os autógrafos do projeto. Após treze anos de tramitação, a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, foi sancionada e publicada no Diário Oficial da União.

A referida lei prevê um processo participativo de elaboração do Plano Nacional de Habitação – PlanHab e a constituição de fundos articulados nos diferentes níveis da federação, controlados por conselhos com participação popular e com ações planejadas em Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Tais planos apresentam caráter obrigatório para entes federados dispostos a participar do sistema e interessados em receber recursos federais. Nesses planos devem constar as necessidades habitacionais de cada município e as estratégias para enfrentar o déficit habitacional (Amore, 2015).

Para debater os aspectos dos planos, o Ministério das Cidades organizou a primeira Conferência Nacional das Cidades em outubro de 2003. Foi um evento que contou com a participação de 2.500 delegados de 26 estados, do Distrito Federal e mais de 3 mil municípios (Cardoso e Aragão, 2013). Os delegados foram selecionados por meio de conferências estaduais, regionais e municipais preparatórias que identificaram os principais problemas das cidades brasileiras, de acordo com as contribuições de agentes e segmentos sociais. Essa mobilização propiciou um canal aberto para discussão e articulação política com diversos atores governamentais e não governamentais.

Nessa campanha de mobilização nacional e de debates públicos realizados por meio da Conferência das Cidades foram criados incentivos para definir de maneira coletiva o modelo institucional e as diretrizes de ação da política pública de habitação, comuns para os entes federados. As diretrizes foram desdobradas nos seguintes princípios: prática de planejamento; fortalecimento dos órgãos públicos para formular e implementar as políticas; mecanismos de participação social; e estruturas de financiamento para o desenvolvimento dos programas regionais e locais (Marguti e Aragão, 2016).

A relevante contribuição proposta pela lei foi a criação do fundo com a finalidade de possibilitar perenidade de subsídios diretos investidos na política habitacional para atender às necessidades das faixas de menor renda. A concepção do FNHIS mostrou-se inovadora por demonstrar real compromisso do governo em subsidiar a produção de moradias para faixas de menor poder aquisitivo, atendendo uma demanda reprimida que se manifestava desde a atuação do Banco Nacional de Habitação (Cardoso e Aragão, 2013).

Esse vazio institucional seria suprido pelo governo por meio do fundo para cumprir o papel fundamental de universalização da política habitacional, a partir da orientação de descentralização e do fortalecimento das administrações estaduais e municipais, conforme estabelecido pela Constituição de 1988. Esse sistema de financiamento do desenvolvimento urbano deveria ser semelhante ao Sistema Único de Saúde – SUS e seria responsável pela viabilidade da política de habitação (Rolnik, 2004).

Assim, é possível constatar um caso de isomorfismo institucional em que os esforços para alcançar a racionalidade, em um ambiente marcado por incerteza e restrição, levam à adoção de estruturas similares. Os burocratas tendem a abordar os problemas de maneira semelhante e a socialização no trabalho reforça essas conformidades, propiciando mecanismos de consenso. As semelhanças estimulam a interação de uns processos com os outros e reforçam a legitimidade dos resultados (DiMaggio e Powell, 1983).

Dessa forma, o SUS e o SNHIS apresentam semelhanças em relação à distribuição de competências entre os três entes federados, com articulação de orçamentos em projetos e programas coordenados, levando em consideração as especificidades dos planos locais de habitação, bem como dos planos nacionais de ordenamento do território. A cooperação e coordenação intergovernamental foram idealizadas como aspectos prioritários tanto no SUS quanto no SNHIS, especialmente nas regiões e localidades que apresentam problemas urbanos que dependem de gestão compartilhada e cooperação federativa.

Com relação às estruturas de financiamento para execução de programas, os governos estaduais e municipais devem criar seus próprios fundos, gerenciados por conselhos estaduais e municipais com ampla participação social, conforme figura 4 abaixo. A utilização dos recursos do fundo fica vinculada às ações pré-estabelecidas no planejamento participativo. Dessa maneira, as decisões compartilhadas a respeito da política habitacional são institucionalizadas por meio de um modelo de governança urbana constituída com o propósito de agregar as decisões de gestores e cidadãos (Marguti e Aragão, 2016).

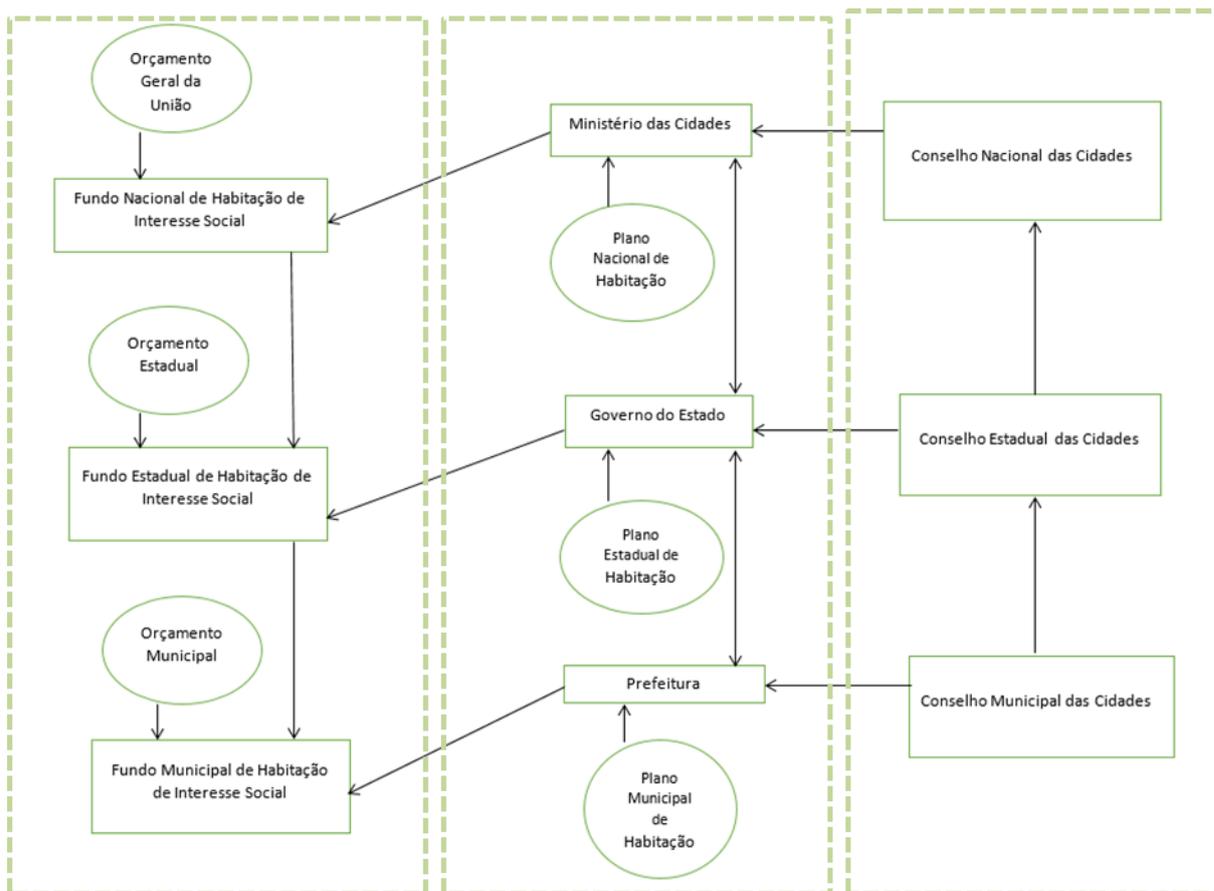


Figura 4 - Estrutura do SNHIS

Fonte: Adaptado de Aragão, 2010

O esquema representado na figura 4 demonstra que o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social teve a pretensão de criar uma estrutura descentralizada de governança. Nesse sistema, a política habitacional seria executada de forma concatenada pelas instâncias federal, estadual e municipal, com seus respectivos fundos e conselhos de participação social. Por conseguinte, foi previsto um sistema integrado de política pública, com a inter-relação entre os planos nacional, estadual e municipal de habitação. Essas medidas visavam ampliar a cooperação entre os entes federados e reduzir as sobreposições e vazios institucionais.

As decisões compartilhadas pelos entes federados tendem a propiciar o fortalecimento de práticas de *accountability*. A atuação dos estados e municípios no desenvolvimento de políticas locais está voltada às necessidades específicas de cada região. Além disso, a estrutura financeira do SNHIS prevê o equilíbrio entre as ações do

estado e do mercado. O primeiro está encarregado das ações de habitação de interesse social, enquanto o segundo está encarregado das ações de habitação de mercado e atendimento da demanda habitacional. Portanto, a lei busca estabelecer mecanismo de longo alcance, por meio da integração das atividades estatais e mercantis.

Assim, o Ministério gerencia o sistema de habitação, composto por dois subsistemas que tratam de forma distinta a habitação de interesse social e a habitação de mercado. Os subsistemas regulam o acesso à habitação para os que precisam de subsídio separadamente daqueles que não precisam. A separação repercute nas fontes de financiamento destinadas a cada subsistema. Para a sustentação dos subsídios necessários ao subsistema de Habitação de Interesse Social foram reservados o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e o FNHIS, além de recursos provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT e do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, ou seja, os recursos públicos ou geridos pelo poder público. O subsistema de mercado deve se sustentar por meio da captação de recursos disponíveis no mercado de investimento, seja por meio das cadernetas de poupança, seja por meio de outros instrumentos como títulos securitizados lastreados pelos Certificados de Recebíveis Imobiliários, regulados pelo Sistema Financeiro Imobiliário (Brasil, 2004).

Essas inovações trazidas pelo SNHIS deveriam estimular a alteração da relação entre estado e mercado, tanto na esfera federal, quanto estadual e municipal. As mudanças seriam decorrentes dos embates sobre especulação imobiliária, estabelecimento de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, áreas de proteção ambiental e aumento dos recursos financeiros para programas de interesses sociais. A lei apresentou o propósito de reduzir a interferência do mercado em relação às decisões políticas, buscando aumentar a participação social e o espaço de discussão das políticas urbanas (Marguti e Aragão, 2016).

Dessa forma, o Conselho das Cidades propôs na Recomendação nº 49, de 2008, que o governo pudesse estimular a população beneficiada para se organizar e protagonizar sua ascensão socioeconômica por meio de processos autogestionários. Assim, as associações e cooperativas habitacionais poderiam atuar como executoras dos contratos celebrados entre o Ministério das Cidades e governos estaduais e municipais (Brasil, 2017).

O SNHIS demonstrou a preocupação de estabelecer uma política de longo prazo, integrando os diversos níveis de governo. O desenvolvimento de políticas voltadas a cada tipo de realidade seria realizado por meio do fortalecimento do papel dos estados e

municípios, juntamente com a participação da sociedade. Novos grupos de atores, tais como militantes de movimentos sociais, acadêmicos e profissionais que criticavam o modelo tecnocrático de gestão, seriam instados a participar da tomada de decisão e propor alterações nas políticas públicas.

No entanto, houve uma mudança na conjuntura política em 2005 que forçou o governo federal a negociar a ampliação da participação de partidos coligados no poder executivo. Dentre as exigências feitas pela coalizão, a chefia do Ministério das Cidades era uma das prioridades. Para evitar o agravamento da crise política, o governo abdicou de grande parte do projeto de governo para as cidades brasileiras e cedeu o ministério ao Partido Progressista. Este partido defendia uma agenda política diferente da equipe anterior que era conduzida pelo Partido dos Trabalhadores. Dessa forma, o SNHIS foi continuamente enfraquecido por meio da limitada influência dos movimentos sociais na discussão da aplicação dos recursos do FNHIS (Maricato, 2014).

É importante ressaltar que o sistema político brasileiro apresenta características de presidencialismo consensual, com prevalência de federalismo robusto e multipartidarismo. A estrutura institucional do presidencialismo estimula a formação de coalizões no Brasil, porque o presidente precisa negociar o apoio do legislativo para conseguir maioria para governar. Sendo assim, a organização do gabinete presidencial é influenciada por aspectos consociativos da democracia brasileira, tais como o grande número de partidos, a indisciplina partidária e as constantes mudanças de legendas. Tais aspectos forçam o presidente a organizar ministérios heterogêneos, propiciando instabilidade ministerial e dificultando o controle do presidente (Olivieri 2011, Loureiro e Abrucio 1999). Durante a negociação entre os poderes executivo e legislativo, o presidente é levado a fazer concessões políticas a fim de conquistar aquiescência do poder legislativo.

Com a substituição de partido decorrente da negociação política, houve também a substituição de parte da equipe do Ministério das Cidades. Essas alterações provocaram significativa mudança institucional devido à desarticulação do movimento de reforma urbana e ao desmantelamento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. A estrutura desse Sistema foi esvaziada, os recursos deixaram de ser investidos no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e a contribuição dos movimentos sociais foi neutralizada, por meio de meros procedimentos processuais sem poder decisório.

4.3 Concepção do Programa Minha Casa, Minha Vida

Após a aprovação da lei que instituiu o SNHIS e o FNHIS, os Deputados Paulo Teixeira (PT/SP), Ângela Amin (PP/SC), Zezéu Ribeiro (PT/BA), Fernando Chucre (PSDB/SP), Luiza Erundina (PSB/SP), Luiz Carlos Busato (PTB/RS), Arnaldo Jardim (PPS/SP) e Nelson Trad (PMDB/MS) apresentaram a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 285, de 2008, que acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre a vinculação de recursos orçamentários da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios aos respectivos fundos de habitação de interesse social. Caracterizada como uma reivindicação histórica dos movimentos sociais que militam na área de habitação, essa proposta, conhecida como PEC da habitação, busca vincular receita pública para subsidiar a produção habitacional direcionada à população de baixa renda. No entanto, desde agosto de 2015, a PEC permanece no plenário da Câmara dos Deputados sem perspectiva de votação e aprovação.

A aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social ensejou debates e críticas ao modelo autoritário e tecnocrático de gestão da política urbana. Parecia que a política nacional de habitação iria tomar um novo rumo, promovendo a integração entre o desenvolvimento urbano e a participação social, desafiando a prática política e minimizando a influência do capital nas decisões de políticas públicas. Seria uma alteração que representaria uma mudança de paradigma, colocando sob ameaça a cultura patrimonialista e o comportamento especulativo do mercado de capitais.

No entanto, houve uma ferrenha reação da elite econômica e política nas diversas esferas de governo, com o objetivo de barrar as mudanças e manter os processos tradicionalmente estabelecidos. Como estratégia de limitação da participação social e partilha do poder, os governos atuaram no sentido de restringir a paridade e o grau de influência dos conselhos e entidades de classe. O enfraquecimento das instâncias participativas foi uma tática adotada dentro de uma articulação mais ampla de oposição política ao governo. Com o intuito de manter o governo de coalizão no Congresso Nacional e reduzir os conflitos entre a base aliada, houve negociação política para ampliar a participação dos partidos coligados à base de apoio do governo. Entre as barganhas negociadas entre os partidos, a liderança do Ministério das Cidades foi uma das principais demandas (Maricato, 2014).

Devido à crise política, o Presidente Lula entregou o Ministério das Cidades ao Partido Progressista, que defendia uma agenda política diferente da agenda defendida pelos idealizadores do Ministério. Dessa forma, o governo federal relegou ao segundo plano a proposta de desenvolvimento urbano integrado em troca de apoio político. Embora regulamentado por lei federal, o SNHIS não chegou a ser colocado efetivamente em prática e padeceu com a descontinuidade administrativa. Com a alteração de ministros, o corpo técnico foi substituído e os movimentos sociais se enfraqueceram sem obter êxito na aprovação da PEC nº 285/2008, que dispõe sobre a vinculação de recursos orçamentários aos fundos de habitação de interesse social.

Além disso, no mesmo período de 2008 aconteceram perturbações externas decorrentes da chamada crise dos *subprimes* americanos que ocasionaram a quebra de bancos e o impacto na economia financeira mundial. O governo federal precisou adotar medidas que provocaram mudanças institucionais para dar respostas à crise que teve início nos Estados Unidos e em seguida alcançou a economia brasileira. Para reverter o cenário negativo e impulsionar o crescimento econômico, o governo federal adotou medidas emergenciais para aquecer a economia. A perturbação externa decorrente da crise econômica mundial representou um evento de escopo significativo que conseguiu mudar a dimensão da agenda e atraiu atenção dos tomadores de decisão para alteração das condições socioeconômicas e manifestações públicas (Sabatier e Weible, 2007).

Com o objetivo de conter a crise econômica, o governo buscou reduzir os efeitos internos por meio da adoção de políticas keynesianas que incluíram a manutenção do crédito, o atendimento aos setores mais atingidos pela recessão e a sustentação dos investimentos públicos, principalmente na área de infraestrutura. No âmbito destas medidas foram priorizados os investimentos na área de habitação, pois o setor da construção civil poderia propiciar aquecimento do sistema imobiliário e ampliar oportunidades de acesso ao trabalho formal para população com baixa qualificação (Marguti e Aragão, 2016).

Dessa forma, o governo federal adotou como alternativa um novo programa de habitação como forma de estimular a economia para enfrentar a crise financeira. Tal alternativa foi o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV por meio da medida provisória editada em parceria com o setor imobiliário e o setor da construção civil (Amore, 2015). A Medida Provisória nº 459, de 2009, tramitou nas duas casas do

Congresso Nacional e recebeu mais de trezentas emendas. No entanto, o trâmite foi em caráter de urgência e a redação final foi aprovada em menos de quatro meses, sendo remetida à sanção presidencial em junho de 2009. Em julho foi transformada na Lei Ordinária nº 11.977, de 2009, publicada no Diário Oficial da União no dia subsequente.

O governo tirou proveito da imagem política do sonho da casa própria para alavancar aprovação política e conseguir eleger um sucessor para a Presidência da República. Em março de 2009, com a finalidade de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos, o governo federal lançou o Programa Minha Casa, Minha Vida e anunciou a construção de 1 milhão de moradias, com investimento de R\$ 34 bilhões provenientes do OGU, FGTS e BNDES. Com essa iniciativa, o governo buscou gerar mais empregos por meio de setores associados à construção civil, como a indústria extrativista, moveleira e de eletrodomésticos (Amore, 2015).

Estabelecendo um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, este programa buscou impactar a economia por meio de efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção. Além dos subsídios, buscava também aumentar o volume de crédito para aquisição e produção de moradias, ao mesmo tempo em que reduzia os juros, com a criação do Fundo Garantidor da Habitação - FGHab, que aporta recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades (Cardoso, Aragão e Araújo, 2011).

Considerando o desenho adotado para o programa, baseado na participação do setor privado, o PMCMV relegou ao segundo plano as premissas e debates acumulados em torno do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social. Um dos impactos mais imediatos em relação aos programas desenvolvidos no âmbito do FNHIS foi a redução dos repasses de recursos para as ações de provisão habitacional. Desde o lançamento do PMCMV, o FNHIS passou a concentrar os seus recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional. A alocação de recursos foi enfatizada em obras complementares a projetos em andamento, financiados com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, demonstrando caráter subsidiário do FNHIS nas decisões de política habitacional (Cardoso, Aragão e Araújo, 2011).

O governo promoveu uma política pública de habitação com apelo social como resposta à crise mundial. O PMCMV institucionalizou políticas habitacionais antes

dispersas em vários órgãos e sujeitas às descontinuidades. O Minha Casa, Minha Vida significa a marca de um programa que abarca uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias, agentes financeiros, agentes operadores e formas de acesso ao produto da casa própria (Amore, 2015). Dessa forma, o governo federal passa a atuar na centralização das diretrizes gerais da política de habitação no Brasil e passa a estipular os valores de financiamento. Tal programa prevê a criação de mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais.

As famílias com renda bruta mensal de até R\$ 4.650,00 reais puderam participar da fase 1 do PMCMV, no período de abril de 2009 a junho de 2011, desde que não possuíssem casa própria ou financiamento em qualquer unidade da federação, ou tivessem recebido anteriormente benefícios de natureza habitacional do governo federal. O desenho da fase 1 do PMCMV foi concebido para abranger três faixas de renda, quais sejam: faixa 1 – famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.395,00 reais; faixa 2 – famílias com renda mensal bruta de até R\$ 2.790,00 reais e faixa 3 – famílias com renda mensal bruta acima de R\$ 2.790,00 reais até R\$ 4.650,00 reais.

Posteriormente, o período de julho de 2011 a dezembro de 2014 correspondeu à fase 2 do PMCMV, cujos reajustes dos valores das faixas de renda foram efetuados da seguinte forma: faixa 1 – famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.600,00 reais; faixa 2 – famílias com renda mensal bruta de até R\$ 3.100,00 reais e faixa 3 – famílias com renda mensal bruta acima de R\$ 3.100,00 reais até R\$ 5.000,00 reais, conforme quadro 4 (Amore, 2015).

Fase	Faixa	Renda Familiar Mensal (Reais)
Fase 1 Abril de 2009 a Junho de 2011	Faixa 1	Até R\$ 1.395,00
	Faixa 2	De R\$ 1.395,01 a R\$ 2.790,00
	Faixa 3	De R\$ 2.790,01 a R\$ 4.650,00
Fase 2 Julho de 2011 a Dezembro de 2014	Faixa 1	Até R\$ 1.600,00
	Faixa 2	De R\$ 1.600,01 a R\$ 3.100,00
	Faixa 3	De R\$ 3.100,01 a R\$ 5.000,00

Quadro 4 – Fases e Faixas de Renda do PMCMV

Fonte: Adaptado de Amore (2015)

De acordo com a Lei nº 11.977, de 2009, o PMCMV se divide em Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU e Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR. O objetivo do PNHU é criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 na primeira fase e R\$ 5 mil reais na segunda fase. A finalidade do PNHR é subsidiar a produção ou reforma de imóveis para agricultores familiares e trabalhadores rurais, por meio de operações de repasse de recursos do Orçamento Geral da União ou de financiamento habitacional com recursos do FGTS.

O PNHU abrange as seguintes modalidades: (i) financiamento com recursos do FGTS para atendimento a famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 na primeira fase e até R\$ 5 mil reais na segunda fase; (ii) Fundo de Arrendamento Residencial - FAR para atendimento a famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00 na primeira fase e até R\$ 1.600 reais na segunda fase; (iii) Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para atendimento a famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00 na primeira fase e até R\$ 1.600 reais na segunda fase, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, visando a produção, aquisição e requalificação de imóveis urbanos; e (iv) Oferta Pública de Recursos para atendimento a famílias com renda mensal de até R\$ 1.600 reais na segunda fase do programa em municípios com população de até 50.000 habitantes (Portal Brasil, 2016).

O financiamento com recursos do FGTS (i) é destinado ao atendimento das famílias com renda mensal entre 3 a 10 salários mínimos. As construtoras apresentam projetos de empreendimentos à Caixa, que realiza a avaliação e autoriza o lançamento e comercialização. Após a conclusão da análise e comprovação da comercialização mínima exigida, é assinado o contrato de financiamento à produção. A comercialização é feita pelas construtoras ou por meio dos “feirões” da Caixa. Também é possível que os compradores obtenham uma carta de crédito para ir direto ao mercado escolher uma moradia para aquisição.

O Fundo de Arrendamento Residencial – FAR (ii) é destinado a atender famílias com renda mensal de 0 a 3 salários mínimos. Na execução do FAR, a construtora apresenta proposta à instituição financeira oficial federal que atua como mandatária do Fundo. Após a aprovação dos órgãos competentes, a construtora vende as moradias para a Caixa, sem gasto de incorporação imobiliária e comercialização, além de não arcar com risco de

inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. A Caixa define o acesso às unidades por meio da seleção de beneficiários feita pelas prefeituras, de acordo com os normativos do Ministério das Cidades. Os municípios são responsáveis pelo cadastro das famílias, podem doar os terrenos, viabilizam a isenção tributária no âmbito de sua competência e comprometem-se a dar celeridade aos processos de aprovação e licenciamento ambiental junto aos órgãos competentes.

Além das modalidades acima citadas, os aprendizados orientados à política pública possibilitaram também a estruturação das seguintes modalidades voltadas à inclusão de novos atores no subsistema de política de habitação: MCMV-Entidades e MCMV Sub-50. O MCMV-Entidades utiliza recursos do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS (iii) para atendimento a famílias com renda mensal de 0 a 3 salários mínimos. A modalidade é operacionalizada por meio de entidades organizadoras da sociedade civil, que são previamente habilitadas pelo Ministério das Cidades. A Caixa realiza as análises e envia ao MCidades a relação de projetos. Após a seleção realizada pelo MCidades, as entidades habilitadas enviam listas de beneficiários a serem atendidos, dentre seus associados. A Caixa realiza a verificação da análise de enquadramento dos beneficiários indicados, contrata a operação e acompanha a execução da obra.

Por fim, a modalidade de Oferta Pública de Recursos (iv) foi criada para atender municípios com menos de 50 mil habitantes. A operacionalização é realizada por meio de instituições ou agentes financeiros que são habilitados a receber recursos ofertados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Após a habilitação, o Ministério da Fazenda oferece o recurso destinado à construção de unidades habitacionais. O Ministério das Cidades acompanha a realização dos empreendimentos e realiza a transferência de recursos às instituições financeiras que, por sua, fazem o pagamento às construtoras. Os agentes financeiros ficam responsáveis pela análise de risco operacional e contratação das propostas selecionadas, além de fornecer informações ao MCidades sobre o andamento das contratações e acompanhamento das obras.

O total de contratações nas duas fases do PMCMV corresponde a 3,4 milhões de unidades habitacionais em 5 anos, referente ao período de 2009 a 2014. Tamanha é a produção habitacional em tão pouco tempo que é possível comparar o PMCMV com a política desenvolvida pelo BNH, que produziu 4 milhões de unidades habitacionais durante 20 anos, correspondente ao período de 1964 a 1986 (Silva e Tourinho, 2015). Mas ainda

prevalece a demanda acentuada por habitação para população de baixa renda. O déficit habitacional no Brasil é superior a 6 milhões, de acordo com dados divulgados em 2013 pela Fundação João Pinheiro (2016), entidade contratada pelo governo federal, por meio de convênio assinado com o Ministério das Cidades, para calcular o déficit habitacional no país. Tal estudo visa apresentar e monitorar as informações sobre as necessidades habitacionais de todos os municípios brasileiros.

No entanto, a dinâmica do PMCMV nem sempre leva em consideração o déficit habitacional para selecionar os municípios prioritários. Ao abdicar do papel de produtor direto de habitação de interesse social, o poder público cede à iniciativa privada a relevante tarefa de decisão sobre a localização dos conjuntos habitacionais. Na lógica de mercado são priorizados os aspectos de viabilidade econômica dos empreendimentos e são desprezados os aspectos de reforma urbana e direito à cidade. Dessa forma, são relegados ao segundo plano os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, regularização fundiária e democratização da gestão urbana, conforme previsto no Estatuto da Cidade (Marguti e Aragão, 2016).

De acordo com esta conjuntura, vários municípios não conseguem atrair empresas interessadas em elaborar projetos e investir em empreendimentos habitacionais em seu território. Para que os recursos cheguem aos municípios é necessário que existam projetos de iniciativa local. No caso do Programa Minha Casa, Minha Vida, tais projetos dependem da existência de empresas que atendam os principais requisitos do programa e que apresentem situação de regularidade em relação aos manuais da Caixa Econômica Federal. No entanto, muitos municípios não são capazes de atrair empresas interessadas em realizar tais empreendimentos, por isso deixam de contar com o atendimento habitacional que é realizado pelo programa (Cardoso e Aragão, 2013).

Por adotar uma lógica de mercado, o PMCMV tende a privilegiar os municípios que contam com uma dinâmica imobiliária mais consolidada e ativa. Assim, quando o setor imobiliário local tem capacidade de propor empreendimentos, o município consegue atrair mais investimento do programa. O contrário também acontece, pois os municípios com baixa viabilidade econômica não conseguem atrair investimentos. Não necessariamente o município que precisa é o que recebe o recurso. Os que possuem recursos financeiros e administrativos conseguem atrair mais investimento, enquanto aqueles mais pobres e com baixa qualificação não conseguem atrair os investimentos

necessários. Dessa maneira, os aspectos distributivos da política pública são postos à prova devido à relação de dependência com a dinâmica imobiliária e com o setor privado. No momento em que a oferta habitacional é deixada ao sabor do mercado, muitos municípios ficam desassistidos e tornam-se frustradas as pretensões universalistas do programa (Cardoso e Aragão, 2013).

4.4 Embates entre as leis que instituem SNHIS e PMCMV

Esta seção tem o propósito de apresentar os principais aspectos da política de desenvolvimento urbano constantes nas leis que instituem o SNHIS e o PMCMV. A estratégia utilizada neste tópico é a comparação dos artigos das Leis nº 11.124, de 2005, referente ao SNHIS, e nº 11.977, de 2009, referente ao PMCMV, para identificar semelhanças e diferenças, bem como consensos e conflitos, em relação às crenças e às ideias presentes no subsistema de política pública de habitação. Dessa forma, estão dispostos abaixo os seguintes temas que refletem os principais desafios de habitação e de desenvolvimento urbano: (1) direito à moradia, (2) subsídios, (3) modelo de política habitacional, (4) questão federativa, (5) participação e controle social, (6) financiamento do desenvolvimento urbano e (7) regularização fundiária.

Com relação ao (1) direito à moradia, o inciso I do art. 2º da Lei nº 11.124, de 2005, especifica que o objetivo do SNHIS é viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável. A Lei que cria o PMCMV menciona no art. 1º da Lei nº 11.977, de 2009, que tem a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais para famílias de faixa de renda 1, 2 e 3, conforme especificado no quadro 4.

Os (2) subsídios são abordados tanto no SNHIS quanto no PMCMV. No primeiro caso, o inciso II do art. 2º descreve que o Sistema visa implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda. No segundo caso, a União concederá subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato de contratação de financiamentos habitacionais do PMCMV.

Quanto ao (3) modelo de política habitacional ocorre a seguinte distinção: no SNHIS é caracterizado como inserido na malha urbana e no PMCMV pode ser inserido na malha urbana ou área de expansão, de acordo com o modelo de escala. No item b do inciso II do art. 4º da Lei do SNHIS consta a diretriz de utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana. Com relação ao PMCMV, o inciso I do art. 5º-A da Lei determina que a localização do terreno seja em malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo poder executivo federal.

A (4) questão federativa, relacionada à participação dos entes federados na política de habitação, está explícita no item a do inciso I do art. 4º da Lei nº 11.124, de 2005. Um dos princípios do SNHIS é a compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social. No entanto, na Lei do PMCMV as atribuições da política pública estão concentradas no âmbito da União, não havendo um artigo na lei que seja específico de distribuição de competências entre os entes federados. Ademais, a gestão operacional dos recursos do Programa também apresenta aspecto concentrado no âmbito da Caixa Econômica Federal, conforme art. 9º da Lei nº 11.977, de 2009.

Na composição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social constam os seguintes órgãos e entidades: Ministério das Cidades, Conselho Gestor do FNHIS, Caixa, Conselho das Cidades e conselhos no âmbito dos estados, DF e municípios. Tal composição demonstra que estão presentes as características de (5) participação e controle social, haja vista a participação da sociedade por meio de entidades de representação, designando aspecto democrático presente nos processos decisórios. No caso do PMCMV, não consta na Lei a previsão de órgãos colegiados de participação social.

O (6) financiamento do desenvolvimento urbano apresenta características distintas no SNHIS e PMCMV, sendo que no primeiro caso demonstra aspecto de modelo descentralizado e no segundo caso, aspecto de modelo concentrado. Conforme art. 12 da Lei nº 11.124, de 2005, os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos estados, DF e municípios, que deverão constituir fundo e conselho, apresentar plano de habitação (considerando as especificidades do local e da demanda), firmar termo de adesão ao SNHIS e elaborar relatórios de gestão. Para a execução do

PMCMV, o inciso I do art. 2º da Lei nº 11.977, de 2009, dispõe que a União concederá subvenção econômica aos beneficiários do programa, participará do FAR, mediante integralização de cotas e transferirá recursos do FDS, participará do Fundo Garantidor de Habitação e concederá subvenção econômica por meio do BNDES. O gestor operacional dos recursos é a Caixa. De acordo com as regras do PMCMV, é possível observar que as atividades financeiras estão concentradas no âmbito do governo federal, já o FNHIS descentraliza os recursos entre os entes federados.

A (7) regularização fundiária é abordada no inciso III do art. 11, seção das aplicações dos recursos do FNHIS, com destinação para ações vinculadas aos programas que contemplem urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social. Com relação à Lei nº 11.977, de 2009, a ementa dispõe sobre o PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Na lei do Minha Casa, Minha Vida, o tema de regularização fundiária de interesse social apresentou aspectos precursores ao abordar novos instrumentos jurídicos, como a demarcação urbanística e a legitimação de posse para viabilizar regularização de favelas e assentamentos precários (Saule Junior e Uzzo, 2009).

Contudo, o capítulo III da referida lei foi revogado na íntegra por meio da Medida Provisória nº 759, de 2016. Tal medida dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. A medida provisória recebeu 695 emendas na Câmara e no Senado recebeu emendas do Senador Romero Jucá (PMDB-RR), que considerou as alterações como emendas de redação, em uma tentativa de manobra para que não houvesse a necessidade da matéria retornar à Câmara.

No entanto, 11 deputados e senadores do PT recorreram ao Supremo Tribunal Federal e uma medida cautelar no mandado de segurança relatada pelo Ministro Luís Roberto Barroso submeteu a matéria ao plenário da Câmara para que as emendas fossem avaliadas pelos deputados. As emendas do Senado Federal ao PLC nº 12, de 2017, foram discutidas em turno único e foi aprovada a redação final do Deputado Pauderney Avelino (DEM-AM) em 28 de junho de 2017. Na votação houve muita discussão entre os deputados, entretanto os movimentos sociais criticaram a ausência de participação e debate no âmbito do Conselho das Cidades. Logo após a sanção presidencial, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, foi publicada no Diário Oficial da União.

As principais características do SNHIS e PMCMV são as seguintes:

Temas	Lei nº 11.124/2005 - SNHIS	Lei nº 11.977/2009- PMCMV
Direito à moradia	Acesso à terra urbanizada para população de menor renda	Produção e aquisição de unidades habitacionais para faixas 1, 2 e 3
Subsídios	Sistema prevê subsídios	Programa prevê subsídios
Localização	Áreas inseridas na malha urbana	Terreno na malha urbana ou em área de expansão
Questão federativa	Sistema descentralizado no âmbito da União, estados, DF e municípios	Programa concentrado no âmbito da União
Participação e controle social	Previsão de conselhos nacional, estadual e municipal	Não está previsto na lei
Financiamento do desenvolvimento urbano	Modelo descentralizado	Modelo centralizado
Regularização fundiária	Recursos do FNHIS destinados a ações de regularização fundiária	Revogado o capítulo da lei que tratava de regularização fundiária

Quadro 5 – Semelhanças e diferenças entre SNHIS e PMCMV

Fonte: elaboração da autora

5) RESULTADOS DA PESQUISA

Neste capítulo são identificados os principais atores, tanto individuais quanto coletivos; os componentes do código de análise documental; as coalizões e respectivos ideários; as mudanças institucionais e o aprendizado orientado à política habitacional. Estes resultados da pesquisa foram obtidos por meio de um trabalho sistemático de construção e aplicação do código a partir das crenças de *deep* e *policy core* do subsistema de habitação. Em seguida, foram identificados os documentos que pautaram os episódios e as decisões relevantes de tal subsistema. A partir da análise desses documentos e das entrevistas, foram obtidas as manifestações dos atores em relação aos itens do código. Tais manifestações permitiram identificar as coalizões, as mudanças institucionais e o processo de aprendizado orientado à política pública. A seguir consta o passo-a-passo desse processo, os quadros com síntese dos sistemas de crenças dos atores e possíveis melhorias da política habitacional.

5.1 Identificação dos principais atores do subsistema de política habitacional

As redes apresentadas nessa sessão são compostas por atores governamentais e não governamentais, com foco principal em organizações. De acordo com a aplicação do modelo ACF, a prioridade são os atores coletivos, mas também são levados em consideração os posicionamentos de atores individuais que exercem influência relevante no cenário de análise (Araújo, 2013). Sendo assim, será destacada a participação de alguns atores individuais, tais como presidentes, ministros de Estado, secretários nacionais, diretores, parlamentares, acadêmicos e técnicos.

Em meados de 1970, movimentos sociais organizados passaram a reivindicar melhores condições de vida e direito à cidade, liderados por grupos progressistas da igreja católica, como as Comunidades Eclesiais de Base - CEB e a Comissão Pastoral da Terra - CPT, que foram precursores na unificação das lutas urbanas (Maricato, 1994). Dentre esses movimentos sociais, destacou-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, composto por católicos progressistas, entidades não governamentais e militantes de causas sociais. Os objetivos desse movimento eram a defesa da função social da propriedade, a institucionalização de meios democráticos para a gestão da cidade e o direcionamento de

investimentos públicos voltados às camadas menos favorecidas da população para diminuir a desigualdade no acesso à cidade (Caldas, 2015).

De todos os avanços e embates travados pelos movimentos sociais nesse período, um dos maiores êxitos foi a elaboração de uma proposta de emenda popular pela reforma urbana. A proposta de emenda foi protagonizada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana e contou com a participação de seis entidades nacionais: Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros, Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, Movimento em Defesa do Favelado, Instituto dos Arquitetos do Brasil, além do apoio de 48 entidades estaduais e locais (Saule Junior e Uzzo, 2009).

A emenda popular alcançou cerca de 160 mil assinaturas e foi encaminhada à Assembleia Nacional Constituinte de 1986. Desse processo resultou a inclusão dos artigos 182 e 183 que tratam da política urbana na Constituição Federal de 1988, além de outros temas relacionados ao direito à cidade, função social da propriedade e regularização fundiária. Esse foi um marco da democracia e um passo relevante da institucionalização da nova política de desenvolvimento urbano (Caldas, 2015).

Outros progressos conquistados nesse período foram o estabelecimento da autonomia municipal, com o reconhecimento do município como ente federado, e a ampliação da participação da população na gestão das cidades, tanto por meio de plebiscito, referendo, iniciativa popular e consulta pública, quanto por meio de outras formas de participação direta como os conselhos, as conferências, os fóruns e as audiências públicas. Assim, a população foi chamada a participar da discussão e elaboração de temas relacionados às cidades, tais como os planos diretores municipais (Saule Junior e Uzzo, 2009).

Após a Constituinte, foi organizado o Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNUR com a finalidade de pressionar o Congresso Nacional para regulamentar o capítulo de política urbana na Constituição Federal. Durante doze anos, essa foi uma de suas principais atividades, até a promulgação do Estatuto da Cidade. O fórum foi criado em 1987 por um grupo de organizações brasileiras que lutam por cidades melhores. Esse grupo é composto por movimentos populares, associações de classe, organizações não governamentais e instituições de pesquisa que estão engajados na reforma urbana. Eles mobilizam pessoas e entidades para tentar reverter as injustiças presentes nas cidades. Dentre os representantes

do fórum, é possível destacar a participação da organização não governamental Instituto Pólis que defende a construção de cidades justas, sustentáveis e democráticas, por meio de pesquisas e assessoria para desenvolvimento local e regional. Esse Instituto é coordenado por Nelson Saule Júnior, professor da Universidade Católica de São Paulo e conselheiro do Conselho das Cidades.

Também merece destaque a participação do Deputado Federal Zezéu Ribeiro no FNRU. Militante político do movimento estudantil da década de 1970 e posteriormente eleito deputado da Bahia, ele lutou por questões de moradia e superação das desigualdades regionais, tendo sido presidente da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados em 2007 por dois mandatos. Ele foi o autor do projeto que institui o serviço de moradia social e relator do Estatuto da MetrÓpole.

O FNRU apresenta três princípios fundamentais: direito à cidade, gestão democrática dos centros urbanos e função social da propriedade. O fórum é atuante e realiza atividades periódicas, como o encontro nacional e grupos de trabalho temáticos, em processo de análise da conjuntura e das políticas públicas. O FNRU tem uma comissão de coordenação que se reúne com frequência para discutir as demandas, para eleger prioridades e organizar ações políticas (Saule Junior e Uzzo, 2009). Uma das prioridades é a discussão e aprovação da lei que estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

A Constituição, ao tratar da função social da propriedade, condicionou a aplicação dos instrumentos à elaboração de uma legislação federal e vinculou esses instrumentos aos planos diretores municipais. Tais condicionalidades prorrogaram por mais de uma década a implementação dos preceitos constitucionais de planejamento urbano. Após mobilizações e debates conduzidos no âmbito da academia e do FNRU, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 10.257, de 2001, denominada Estatuto da Cidade. Essa lei foi proposta inicialmente pelo poder executivo por meio do Projeto de Lei nº 775, de 1983, que posteriormente se transformou no Projeto de Lei nº 181, de 1989, do Senador Pompeu de Souza (PSDB/DF). Na Câmara dos Deputados passou a tramitar como PL nº 5.788, de 1990, cuja proposta pretendia regulamentar o controle da especulação imobiliária e disciplinar o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

O longo período de lutas sociais para a aprovação do Estatuto da Cidade no Congresso foi decorrente da resistência de grupos com interesses antagônicos, tais como

movimentos sociais, organizações não governamentais, acadêmicos, grupos que atuam no mercado imobiliário e na construção civil, além dos tecnocratas do planejamento e da gestão urbana. Foram muitos pontos de veto e obstáculos para a aprovação de uma lei nacional voltada para o fortalecimento municipal e participação social no ordenamento territorial urbano, com a relevante inserção de cláusula sobre o uso social da propriedade (Saule Junior e Uzzo, 2009).

Apesar dos intensos embates travados no âmbito do fórum, durante a década de 1990 é possível observar que ocorreu um processo de redução da atuação do estado e das políticas sociais. Houve um agravamento das desigualdades sociais e grande parte da população dos centros urbanos passou a viver em assentamentos precários. Os Presidentes Fernando Collor de Mello (15 de março de 1990 a 29 de dezembro de 1992), Itamar Franco (29 de dezembro de 1992 a 1º de janeiro de 1995) e Fernando Henrique Cardoso (1º de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 2002) não instituíram programas habitacionais de longo alcance e não investiram no acesso à moradia para maior parte da população. Dessa forma, a década de 1990 foi marcada por fragilidade institucional, descontinuidade administrativa e alheamento da política urbana (Marguti e Aragão, 2016).

A descontinuidade administrativa esteve presente no período entre o fim do Banco Nacional de Habitação em 1986 e a criação do Ministério das Cidades em 2003. A atuação do governo federal na questão urbana foi desempenhada por diversos órgãos, tais como o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, entre agosto de 1986 e março de 1987, Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, entre março de 1987 e setembro de 1988, Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social, entre setembro de 1988 e março de 1989, Secretaria Especial de Ação Comunitária do Ministério do Interior, entre março de 1989 e abril de 1990, Ministério da Ação Social, entre abril de 1990 e novembro de 1992, Secretarias de Habitação e Saneamento do Ministério do Bem-Estar Social, entre novembro de 1992 e janeiro de 1995, Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Ministério da Integração Regional, entre abril de 1990 e janeiro de 1995, Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, entre janeiro de 1995 e maio de 1998, e Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, entre maio de 1998 e janeiro de 2003 (Araújo, 2013). Essas mudanças ensejaram trocas de comando, com constante rotatividade de ministros, secretários e gestores públicos.

Após a vitória do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (1º de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2010), a política urbana ganhou um novo patamar na agenda política nacional. O partido eleito mantinha um estreito grau de proximidade com a agenda de reforma urbana e passou a promover mudança sistemática no padrão de governança urbana. Na primeira reforma ministerial foi criado o Ministério das Cidades, em janeiro de 2003, para preencher o vazio institucional e a ausência de uma política urbana nacional. O ministério foi estruturado em quatro secretarias: habitação, saneamento, mobilidade e programas urbanos. Essa foi uma reivindicação histórica da academia, movimentos sociais, entidades, e municipalidades que há mais de 30 anos lutavam por reforma urbana para melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras.

A partir de 2003, a questão urbana passa a fazer parte da agenda governamental, devido à forte pressão dos movimentos sociais para intensificar a intervenção do estado no planejamento e na gestão das cidades. Com o apoio de acadêmicos, militantes políticos e organizações não governamentais foram discutidas e formuladas políticas setoriais para combater os problemas urbanos. Além disso, houve a retomada dos investimentos federais em infraestrutura social e urbana.

O primeiro Ministro das Cidades nomeado foi Olívio Dutra, um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores e precursor do orçamento participativo na prefeitura de Porto Alegre – RS. Ele convidou, para compor a equipe técnica, um conjunto de profissionais com perfil alinhado aos princípios defendidos pelo FNRU e com experiência administrativa em âmbito municipal. Tal equipe era composta por atores provenientes da comunidade acadêmica, como no caso de Ermínia Maricato, professora universitária, ativista política, Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura da Cidade de São Paulo (1989-1992), vice-presidente do Conselho Curador do FGTS (2003-2005) e Secretária-Executiva do Ministério das Cidades (2003-2005), cuja proposta de criação do Ministério se deu sob sua coordenação.

Raquel Rolnik também foi chamada a participar como Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (2003-2007). Ela é professora universitária, ativista política, Diretora de Planejamento da Cidade de São Paulo (1989-1992) e relatora especial do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas - ONU para o Direito à Moradia Adequada por dois mandatos (2008-2011 e 2011-2014). Ela foi

auxiliada por Benny Schvartsberg, professor da Universidade de Brasília, que exerceu a função de diretor e posteriormente substituiu Rolnik no cargo de Secretário Nacional.

De acordo com Sabatier e Weible (2007), a informação técnica e científica tem papel relevante na elaboração de políticas públicas. No caso específico da política urbana, os pesquisadores, cientistas sociais e comunidade acadêmica tiveram participação no processo de formulação e implementação do desenho institucional do Ministério das Cidades. Foi contribuição da equipe da professora Ermínia Maricato a composição técnica das secretarias finalísticas de habitação, saneamento, mobilidade e planejamento urbano. Além disso, a equipe também vislumbrou uma instância de participação democrática ligada à Secretaria-Executiva do MCidades.

Em consonância com o princípio democrático previsto no Estatuto da Cidade, inciso III do art. 43 da Lei nº 10.257, de 2001, em meados de 2003 começou a ocorrer um ciclo de conferências preparatórias à Conferência Nacional, sendo 1.430 conferências municipais, 150 encontros regionais que reuniram 2.027 municípios, além de 26 conferências estaduais e uma do Distrito Federal. Esta mobilização ensejou um processo de discussões, articulações, acordos, reuniões de grupos e votações protagonizadas por 999 administradores públicos e legisladores, 626 militantes de movimentos sociais e populares, 251 representantes de entidades sindicais de trabalhadores, 248 representantes de operadores e concessionários de serviços públicos, 193 delegados de organizações não governamentais e entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, e 193 representantes de empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano (Brasil, 2017).

Dentre os objetivos propostos da Conferência Nacional das Cidades, cabe ressaltar a interlocução entre autoridades e gestores públicos dos entes federativos, nos níveis federal, estadual e municipal, com vários segmentos da sociedade sobre assuntos relativos à política de desenvolvimento urbano; a mobilização da sociedade para o estabelecimento de agendas, metas e planos de ação para enfrentar os problemas das cidades brasileiras; a participação popular na formulação de proposições e na realização de avaliações sobre as formas de execução da política urbana e das suas áreas estratégicas; e o estímulo à organização de conferências como instrumento de gestão democrática (Brasil, 2017).

Mais de três mil emendas provenientes das conferências municipais e estaduais foram examinadas no âmbito da 1ª Conferência Nacional das Cidades em 2003. Na

abertura da Conferência, o Presidente Lula ressaltou a importância da aprovação do Projeto de Lei nº 2.710, de 1992, sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Dessa forma, o Presidente apoiou e enfatizou a necessidade de aprovar um instrumento legal inédito para aplicação de uma política habitacional voltada à população de baixa renda (Saule Junior e Uzzo, 2009). A referida lei seria sancionada pelo Presidente Lula somente em junho de 2005.

A 1ª Conferência também aprovou atribuições, estabeleceu a composição e a eleição do Conselho das Cidades - ConCidades. Tal Conselho foi criado com a finalidade de propor diretrizes para a formulação e execução da política de desenvolvimento urbano. Esse órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante do Ministério das Cidades, é um espaço institucional com participação de diversos atores escolhidos como representantes legítimos da sociedade civil. Apesar dos normativos assumirem o caráter de resoluções recomendadas, esses documentos são levados em consideração e aplicados na esfera local, haja vista a atuação do Ministério Público embasada em determinadas reivindicações propostas pelo Conselho das Cidades.

Ele é composto por 86 titulares, sendo 16 representantes do poder público federal; 9 do poder público estadual; 12 do poder público municipal; 23 representantes de entidades de movimentos populares; 8 de entidade dos empresários; 8 dos trabalhadores; 6 das entidades profissionais acadêmicas e de pesquisa; e 5 de organizações não governamentais, além de 86 suplentes, com mandato de dois anos. A composição do Conselho inclui também 9 observadores representantes dos governos estaduais, que possuem Conselho das Cidades na sua unidade da federação (Brasil, 2017).

O ConCidades foi criado por meio da Lei nº 10.683/2003 e foi regulamentado pelo Decreto nº 5.031/2004. Com a finalidade de debater e aprofundar as discussões setoriais, quatro comitês técnicos começaram a atuar em junho de 2004: habitação; planejamento territorial urbano; saneamento ambiental; e trânsito, transporte e mobilidade urbana. Caracterizados como instâncias de debates qualificados, os comitês discutiram e sintetizaram os temas transversais da 2ª Conferência Nacional das Cidades.

Durante esse período de intensos debates e avanços, a sociedade foi surpreendida com a substituição do Ministro Olívio Dutra - PT por um representante indicado pelo Partido Progressista – PP. A mudança foi anunciada pelo Presidente Lula em reunião no Palácio do Planalto, em julho de 2005, devido aos acordos impostos pela base aliada do

governo. Quando o Ministro Marcio Fortes assumiu o comando do Ministério das Cidades uma parte da equipe dirigente deixou voluntariamente os cargos, devido à negociação para ampliar a participação de partidos coligados no executivo (Maricato, 2014).

Após a saída de Olívio Dutra do MCidades, a elaboração do plano nacional de desenvolvimento urbano e a implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social perderam fôlego. A substituição de ministros implicou o enfraquecimento de uma política holística, que estava embasada nas forças de esquerda. A proposta de política habitacional construída pelos movimentos sociais, que conseguiu recolher mais de 1 milhão de assinaturas para compor projeto de lei de iniciativa popular, não chegou a ser efetivamente implementada. Se a lei seguisse a proposta original, seria instituído um sistema descentralizado de investimento em habitação, representado por fundos e conselhos estaduais e municipais, com autonomia para deliberar a aplicação de recursos disponibilizados pelo fundo nacional (Maricato, 2014).

No entanto, o processo de debate político continuou ocorrendo no âmbito das instâncias representativas. A 2ª Conferência foi realizada no período de 30 de novembro a 3 de dezembro de 2005. Participaram 1.820 delegados e 410 observadores de todos os estados e de diferentes segmentos. Foram debatidos os temas de participação e o controle social, questão federativa, desenvolvimento urbano regional e metropolitano, e financiamento do desenvolvimento urbano. Também foram enfatizadas as diferentes realidades locais e a necessidade de novos marcos regulatórios para a gestão pública e cooperação entre os entes federados. Nessa Conferência foi renovado o Conselho Nacional das Cidades, no qual 57% dos conselheiros titulares eleitos pelos segmentos da sociedade civil eram representantes de entidades vinculadas ao FNRU (Saule Junior e Uzzo, 2009).

A 3ª Conferência Nacional das Cidades ocorreu em 2007 e destacou o agravamento da segregação socioespacial, a diversidade regional e a carência de instrumentos de integração das políticas setoriais. Ademais, foi solicitada a ampliação dos recursos destinados ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social direcionado à população que recebe até três salários mínimos. As reuniões preparatórias foram realizadas em 3.277 municípios, 26 estados e DF. O êxito dessas reuniões contribuiu para a elevada participação, sendo contabilizados 2.513 representantes na etapa nacional (Brasil, 2008).

No mesmo período de 2007, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, com investimentos destinados a urbanização de assentamentos precários e

recuperação de áreas urbanas degradadas. Foram aportados recursos do OGU para requalificação de favelas situadas em regiões metropolitanas, para melhorar o padrão de urbanidade e qualidade de vida das pessoas residentes em assentamentos subnormais. A responsável técnica pela execução do Programa era a Ministra-Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff.

Após o lançamento do PAC, foi editada a Medida Provisória nº 459/2009, convertida na Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Essa lei foi formulada pelo governo federal em parceria com construtoras e incorporadoras da construção civil, com destaque para participação da Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC que participou do processo de elaboração e aprovação da lei. O PMCMV foi lançado no governo Lula e continuou a ser implementado na gestão seguinte. O Presidente delegou a apresentação do programa à Dilma Rousseff, que logo em seguida seria indicada candidata à Presidente da República em 2010. A Ministra Dilma ganhou destaque na condução do PAC e do PMCMV e foi escolhida como sucessora de Lula. Ela foi eleita e tomou posse em 1º de janeiro de 2011, com o objetivo de dar continuidade e ampliar os investimentos nos programas da gestão anterior.

A partir de abril de 2010, no momento em que Dilma deixou o cargo para cumprir a lei de desincompatibilização eleitoral, Miriam Belchior tornou-se coordenadora do PAC na Casa Civil. Após a eleição presidencial, a tecnocrata foi escolhida para exercer o cargo de Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG e transferiu sua equipe da Presidência da República para o MPOG, com a finalidade de atuar nas atividades do PAC. Tanto a Casa Civil quanto o Ministério do Planejamento tiveram grande poder de decisão em relação às seleções e liberações de recursos do PAC e PMCMV, sendo que em várias ocasiões o Ministério das Cidades foi apenas informado da tomada de decisão dos demais órgãos.

A Caixa Econômica Federal também exerce grande influência política e econômica nos programas do governo federal, com poder de decisão acerca dos municípios selecionados e aporte de recursos. Com a extinção do Banco Nacional de Habitação em 1986, suas atribuições foram transferidas para a Caixa, que atua na função de mandatária da União nos contratos do PAC e do PMCMV, além de administrar os recursos do FGTS. No período de 2011 a 2015, a Caixa foi presidida por Jorge Hereda, que posteriormente foi substituído por Miriam Belchior.

Antes de ser presidente da Caixa Econômica Federal, Jorge Hereda atuou como Secretário Nacional de Habitação do Ministério das Cidades entre os anos de 2003 a 2005. Ele foi substituído por Inês Magalhães, que permaneceu no cargo de Secretária Nacional de Habitação por 10 anos e tinha vínculo de amizade com a Presidente da República. Em 2016, Inês foi nomeada Ministra das Cidades em substituição a Gilberto Kassab (PSD), que entregou carta de demissão devido ao rompimento com a base aliada do governo.

No período em que Inês Magalhães era Secretária Nacional de Habitação, foi realizada a 4ª Conferência Nacional das Cidades, em 2010. Nessa conferência foram enfatizados quatro eixos temáticos: (i) criação e implementação de conselhos das cidades, planos, fundos e seus conselhos gestores nos níveis federal, estadual, municipal e no Distrito Federal; (ii) ampliação do Estatuto da Cidade, dos planos diretores e a efetivação da função social da propriedade no solo urbano; (iii) integração da política urbana no território – política fundiária, mobilidade e acessibilidade urbana, habitação e saneamento; e (iv) relação de integração entre os programas governamentais, como PAC e PMCMV, e a política de desenvolvimento urbano.

Os movimentos sociais continuaram insistindo na ampliação dos recursos para o Fundo de Habitação de Interesse Social e na vinculação à apresentação de Plano Local de Habitação de Interesse Social e demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. Quanto ao PMCMV, os conselheiros reivindicavam garantir maior participação dos governos estaduais e municipais para definição das áreas de implantação dos empreendimentos, aplicação dos instrumentos do Estatuto das Cidades e promoção da utilização de vazios urbanos subutilizados, inclusive por meio de ações de desapropriações.

A 5ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2013, teve a finalidade de avançar na construção da política e do sistema nacional de desenvolvimento urbano, indicar ao MCidades as prioridades de atuação e eleger as entidades nacionais membros do Conselho das Cidades para o período de 2014 a 2016. Cerca de 2.800 municípios realizaram conferências municipais, com a participação de 240.000 pessoas. Ademais, todos os estados e o DF realizaram suas conferências estaduais, com a participação de mais de 15.000 pessoas (Brasil, 2017).

Durante esse período de realização das conferências, é possível observar um processo contraditório de participação. Se por um lado, os espaços de participação institucional foram se ampliando, por outro lado, os movimentos sociais organizados foram

se desmobilizando e fragmentando, comparado ao período de luta e aprovação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto das Cidades. No entanto, os empresários instituíram um canal direto de diálogo com a Presidência da República e a Casa Civil, conseguindo emplacar suas propostas no PMCMV. Dessa forma, os interesses de mercado foram priorizados e a visão sistêmica de desenvolvimento de política urbana foi relegada ao segundo plano (Maricato, 2014).

Com a troca da equipe de governo em 2016, o Conselho das Cidades foi desarticulado e a 6ª Conferência Nacional, que estava prevista para ocorrer em julho de 2017, foi adiada para 2019, por meio do Decreto nº 9.076/2017. Essa decisão do Presidente da República provocou a indignação dos movimentos sociais, que solicitaram a convocação de reunião extraordinária do Conselho das Cidades para debater o assunto. Tal reunião foi realizada em 27 de junho de 2017 e no dia seguinte ocorreu também uma audiência pública na Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, com a presença de parlamentares e convidados, para discutir os desdobramentos do adiamento e da eleição dos representantes da Conferência, cujos mandatos terminam em 2017. O Observatório das Metrôpoles, a Federação Nacional dos Arquitetos, o Movimento Nacional de Luta por Moradia, o Instituto Pólis e outras entidades divulgaram nota de repúdio à publicação do referido decreto, que ameaça a construção de um sistema de gestão democrática, conforme previsto no Estatuto da Cidade.

5.2 Identificação dos componentes do código de análise documental

Adicionalmente à identificação dos atores, foram construídos os componentes do código de análise documental organizado a partir dos principais tipos de crenças políticas, identificados por meio de leitura exploratória e do apoio ao referencial teórico do ACF. Os quatro componentes do *deep core* e os oito componentes do *policy core* foram desenvolvidos a partir da agenda marrom proposta por Araújo (2013), conforme quadro 1. Os itens foram dispostos de maneira exaustiva e mutuamente excludente para propiciar uma melhor codificação. Além da leitura dos documentos públicos e das conversas com especialistas e atores relevantes que atuam em política urbana, foram realizadas entrevistas com atores que participaram da elaboração e implementação da política de habitação.

5.2.1 DC2: visão sobre a justiça distributiva

Analisa a postura relativa à justiça distributiva como tratamento equitativo relacionado à distribuição de benefícios e ônus sociais. De acordo com Araújo (2013), as crenças podem ser classificadas em: (1) baixa preocupação com a equidade (posição individualista ou preocupação apenas com a presente geração que desconsidere questões de equidade); (2) foco exclusivo ou priorização da equidade intrageracional (preocupação com a presente geração), sendo que pode assumir nível intermediário ou elevado de preocupação quanto às iniquidades sociais; (3) foco na equidade intrageracional e intergeracional (manifestação que demonstre preocupação com a presente e as futuras gerações); e (4) foco exclusivo ou priorização da equidade intergeracional (preocupação com as futuras gerações).

No caso aplicado à política habitacional, a justiça distributiva pode ser analisada em relação ao direito à moradia adequada. Tal direito é reconhecido pela comunidade internacional desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. Na 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I, realizada em 1976, a Declaração de Vancouver conceituou a moradia adequada e os serviços a ela relacionados como direito humano básico, além de atribuir responsabilidade aos governos para assegurar este direito.

Na 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada na cidade de Istambul em 1996, a questão da moradia como um direito humano foi tema de intensos debates. A Agenda Habitat, principal produto desse encontro, estabeleceu princípios e objetivos relativos à moradia adequada para todos como um direito que deve ser paulatinamente assegurado, além de buscar implementar o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. Esse documento propugnou a moradia adequada em sentido abrangente, não somente a habitação em si, mas também a infraestrutura e o acesso a serviços públicos essenciais, a segurança da posse, a habitabilidade e localização adequada.

Na 3ª Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III, realizada na cidade de Quito em 2016, foi discutida a Nova Agenda Urbana para os próximos vinte anos, com foco na conciliação entre governo e sociedade civil em prol do direito à cidade. Uma das práticas defendidas foi a produção

autogestionária da moradia, por intermédio de cooperativas habitacionais. No Brasil, apenas 2% do orçamento do PMCMV é destinado à modalidade Minha Casa, Minha Vida – Entidades, cuja produção habitacional é realizada de maneira associativa. A combinação entre formas associativas e participação democrática tende a baixar os custos de produção e elevar a qualidade dos projetos arquitetônicos (Maricato, 2016). A nova agenda também estimula a criação de instrumentos de planejamento de crescimento urbano racional, reduzindo os vazios urbanos, considerando densidades demográficas adequadas e aproveitando oportunidades de habitação em áreas centrais e com infraestrutura instalada. Ademais, nessa Conferência Internacional o Brasil aderiu aos procedimentos e indicadores para monitoramento das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS (Marguti e Aragão, 2016). A Declaração de Quito sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para Todos foi considerada uma extensão da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

5.2.2 DC5: visão sobre a intervenção do estado no meio socioeconômico

O objetivo é analisar a postura sobre o grau de intervenção estatal e os mecanismos de mercado. De acordo com Araújo (2013), as crenças podem ser discriminadas em: (1) mecanismos de mercado devem ser sempre priorizados em relação à intervenção do estado; (2) mecanismos de mercado devem ser priorizados, assegurando-se a intervenção do estado nas suas falhas; (3) intervenção do estado deve ser priorizada em relação aos mecanismos de mercado, porque as falhas de mercado são graves; e (4) intervenção do estado deve ser ampla, eliminando-se ao máximo possível os mecanismos de mercado.

No caso da política habitacional, nos anos 1980 a crise de endividamento era apresentada como a principal restrição da agenda das políticas de inclusão, impedindo que o estado viesse a responder ao conjunto de demandas sociais. Inflação e política recessiva inviabilizavam o desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao bem-estar social. O tema que centralizou a atenção do meio tecnocrático das políticas públicas em todo o mundo foi o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado, com significativa redução da atuação do estado.

O receituário neoliberal foi indicado como referência para as crises econômicas dos países periféricos. Os organismos internacionais passaram a seguir a cartilha do Consenso de Washington, cujos preceitos eram a estabilidade macroeconômica, a disciplina fiscal, a privatização e a abertura comercial. Havia a disseminação das críticas relacionadas à intervenção do estado na economia e ao modelo de industrialização por substituição de importações, incentivando a economia aberta às exportações. No Brasil houve a implementação da Reforma do Plano Diretor do Estado, com forte influência do modelo de administração pública gerencial.

A diminuição do crescimento econômico a partir de 1980, o aumento do desemprego e a redução dos investimentos em políticas sociais contribuíram para o crescimento vertiginoso de favelas e aumento da criminalidade. As cidades brasileiras sofreram grande impacto com a desaceleração da econômica, devido aos cortes nas políticas de habitação, saneamento e transporte público (Maricato, 2014).

A crise de liquidez do sistema acarretou o aprofundamento da inadimplência dos financiamentos, com conseqüente redução na capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE. A redução das fontes de financiamento provocou a desestruturação do modelo e ausência de uma política de habitação sustentável. Além disso, a descentralização promovida pela Constituição Federal de 1988 contribuiu para a desarticulação institucional entre os níveis de governo, sem definição clara das atribuições dos entes federados e aplicação insuficiente dos recursos financeiros em desacordo com o perfil do déficit habitacional.

5.2.3 DC6: visão sobre a relação entre governo e democracia

A intenção é analisar a postura sobre a participação da sociedade nos processos decisórios governamentais. Conforme Araújo (2013), as crenças podem ser classificadas em: (1) foco exclusivo ou priorização de decisões governamentais efetivadas por uma elite dirigente, com desconsideração da participação da sociedade civil; (2) foco exclusivo ou priorização de decisões governamentais efetivadas pelas autoridades competentes de forma conjunta com grupos selecionados da sociedade civil; e (3) ampla participação da sociedade como elemento-chave das decisões governamentais e de seu acompanhamento.

O processo de redemocratização no Brasil completou 30 anos e consolidou o ordenamento constitucional, propiciando ao estado e aos cidadãos uma relação de maior proximidade, em virtude da assimilação de demandas da sociedade e do mercado. Ao mesmo tempo em que houve o processo de valorização da política social decorrente da Constituição de 1988, houve também o amadurecimento das instituições democráticas e da cidadania, permitindo a proliferação de manifestações sociais com o intuito de reivindicar mais qualidade das políticas públicas e *accountability* vertical, horizontal e societal.

A sociedade está tentando encontrar caminhos para exercer controle em relação ao governo democrático. Neste aspecto, as ações proativas dos cidadãos buscam supervisionar as atitudes das autoridades políticas e, assim, redefinir o conceito tradicional da relação entre os cidadãos e seus representantes eleitos. A emergência de direitos políticos, os movimentos sociais organizados em torno de demandas populares, a influência da mídia, o surgimento e proliferação de novos meios de informação pressionam os políticos a prestar contas à sociedade. Por conseguinte, está se fortalecendo uma inovadora política de *accountability* societal, em que a natureza dos regimes democráticos e o escopo dos direitos dos cidadãos são moldados pelo conjunto de conflitos e lutas sociais (Smulovitz e Peruzzotti, 2000).

É consenso na literatura acadêmica sobre democracias latino-americanas que existe uma lacuna em relação às duas dimensões de *accountability* propostas por O'Donnell. De acordo com Guillermo O'Donnell (1999), a *accountability* apresenta as dimensões horizontal e vertical. A dimensão horizontal está relacionada ao devido processo legal de tomada de decisões governamentais e ao efetivo funcionamento do sistema de *checks and balances*. Já a dimensão vertical se concentra nas eleições e nos mecanismos legais que os cidadãos utilizam para controlar o governo.

No entanto, o entendimento tradicional do conceito de *accountability* não dimensiona de maneira satisfatória a influência da sociedade civil. A noção de *accountability* societal é proveniente da atuação da sociedade nos debates de monitoramento e atividades de *agenda-setting*, contribuindo para controlar as ações governamentais no âmbito das instituições políticas. Os esforços de estudos da sociedade civil que colocam em cheque as ações do governo são relevantes para lançar uma nova luz sobre os debates de democracia e *accountability*, trazendo para a análise um conjunto de

atividades anteriormente ignoradas, que podem compensar os déficits internos do tradicional mecanismo de responsabilização (Smulovitz e Peruzzotti, 2000).

A *accountability* societal é um mecanismo não-eleitoral, ainda que seja uma dimensão vertical de controle. São ações de um múltiplo conjunto de movimentos sociais, associações de cidadãos e redes de informações que visam expor as debilidades do governo, trazendo novas questões para a agenda de políticas públicas ou ativando o funcionamento das agências horizontais. Em ambos os casos são utilizadas ferramentas institucionais e não institucionais. As mobilizações sociais e as exposições na mídia ilustram algumas das ferramentas não institucionais. Já a constituição de instâncias representativas, tais como câmaras temáticas e conselhos de políticas públicas representam ferramentas institucionais de participação da sociedade civil organizada (Smulovitz e Peruzzotti, 2000).

No caso específico da política de habitação e desenvolvimento urbano, houve a criação de instâncias participativas, tais como a Conferência Nacional das Cidades, em 2003, e o Conselho das Cidades, em 2004. Em outubro de 2003 foi realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades, que além de definir as diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e seus componentes setoriais, elegeu o Conselho das Cidades como principal instância de discussão das questões relativas às cidades brasileiras.

5.2.4 DC7: visão sobre o valor das políticas públicas

Avalia a visão sobre qual é a base das políticas públicas corretas. De acordo com Araújo (2013), as crenças podem ser distinguidas em: (1) desconsideração do valor das políticas públicas; (2) políticas públicas corretas são as que refletem as demandas da comunidade, independentemente de sua essência ou resultados (perspectiva descritiva); (3) políticas públicas corretas são as que se orientam, sobretudo, pelo deontologismo (perspectiva prescritiva, com foco em princípios, pressupostos básicos, diretrizes e conceitos); e (4) políticas públicas corretas são as que se orientam, sobretudo, pelo consequencialismo (perspectiva prescritiva, foco nos resultados, pragmatismo, se necessário, os fins justificam os meios).

O desenvolvimento de políticas públicas urbanas com abordagem integrada busca responder aos desafios de considerar de maneira coordenada as diferentes ações e

programas setoriais e seus resultados em relação à dinâmica de uso e transformação do espaço urbano. A formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao território urbano têm a finalidade de tornar as cidades mais humanas, social e economicamente justas, e ambientalmente sustentáveis, por meio da gestão democrática e integração das políticas de planejamento urbano, habitação, saneamento e mobilidade urbana, de forma articulada com os entes federados e a sociedade. Políticas de desenvolvimento urbano podem estar entre os meios mais eficientes de inclusão social, principalmente por meio de uma abordagem sistêmica do direito à cidade. O processo de planejamento urbano participativo, com gestão democrática, moradia adequada, serviços de saneamento básico, tais como abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, além de um sistema de transporte público, são requisitos para garantir o direito à cidade.

No entanto, políticas públicas omissas em relação ao planejamento urbano, falta de alternativas habitacionais, infraestrutura deficiente e serviços públicos pífios contribuem para ampliar a precariedade em áreas urbanas, com aumento das populações que habitam áreas inadequadas e ocupam encostas íngremes, mangues, dunas ou áreas de proteção de mananciais (Maricato, 2014). Esses problemas estão associados ao acelerado crescimento urbano em muitos municípios brasileiros, sem haver planejamento adequado para comportar a maioria da população nas cidades. Isso afeta a capacidade dos governos de implementar políticas públicas que refletem demandas da comunidade, com a finalidade de enfrentar desafios urbanos de tornar as cidades mais inclusivas, com infraestrutura adequada e serviços públicos a custos não proibitivos para população (UN-Habitat, 2009).

5.2.5 PC1: atribuições dos níveis de governo

O objetivo desse componente do código de análise é analisar a prioridade com relação à repartição de atribuições entre os níveis de governo. De acordo com Araújo (2013), as crenças podem abranger: (1) centralização na União; (2) descentralização para estados e municípios, com defesa da descentralização sem alcançar municipalização plena; (3) municipalização plena; (4) descentralização ponderada, com defesa de descentralização conforme a matéria em pauta; e (5) visão integradora, com gestão articulada entre os entes federados.

No caso aplicado à política habitacional, a crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH criaram um hiato em relação à política habitacional no país, com a desarticulação progressiva da instância federal, a fragmentação institucional, a perda de capacidade decisória e a redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área. Extinto em agosto de 1986, algumas atribuições do BNH foram transferidas para a Caixa Econômica Federal, permanecendo a área de habitação, no entanto, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, cuja competência abrangia as políticas de habitação, saneamento básico, desenvolvimento urbano e meio ambiente.

No que tange à organização institucional, as décadas de 1980 e 1990 foram pródigas em criar e ao mesmo tempo extinguir as instituições responsáveis pelos problemas das cidades. Ministérios foram criados e desativados com muita velocidade, tendo vida breve. Após a extinção do BNH, a política habitacional foi subordinada a diversos órgãos, tais como: Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU em 1986, Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU em 1987, Ministério de Habitação e do Bem-Estar Social – MBES em 1988, Secretaria Especial de Ação Comunitária – SEAC do Ministério do Interior em 1989, Ministério da Ação Social – MAS em 1990, Ministério do Bem-Estar Social – MBES em 1992, Secretaria de Política Urbana – SEPURB do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em 1995 e Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDU da Presidência da República entre 1999 e 2003. Nesse período prevaleceu a inconstância administrativa, com tudo que ela acarreta: interrupções de políticas e projetos; falta de coordenação entre os programas; indefinições de objetivos e metas; além de mudanças constantes do corpo técnico (Cardoso e Aragão, 2013).

Após o período de redemocratização, a crise urbana brasileira foi conduzida por meio de medidas governamentais fragmentadas em secretarias de governo que se reestruturavam ou desapareciam, de acordo com as trocas de gestão (Maricato, 2014; Azevedo e Andrade, 2011). As várias mudanças administrativas propiciaram descontinuidades, fragilidades institucionais e distanciamento do planejamento de médio e longo prazo, relegando as políticas habitacionais ao segundo plano.

As atribuições relacionadas à gestão habitacional foram pulverizadas em diversas instituições. O Banco Central assumiu as funções normativas e fiscalizadoras do SBPE, a

Caixa Econômica Federal passou a ser a gestora do FGTS e agente financeiro do SFH. Como a Caixa está vinculada ao Ministério da Fazenda, este passou indiretamente a ter alguma injunção sobre o SFH. Os resquícios dessa situação em grande medida ainda prevalecem.

Na Constituição de 1988 foram estabelecidas, de maneira pouco esclarecedora, as competências entre os níveis de governo. De acordo com o inciso IX do artigo 23 da Carta Magna é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. A responsabilidade sobre a questão habitacional ficou dividida entre os entes federados, cabendo a eles a promoção de programas que tragam soluções ao problema da política urbana e da moradia. A Constituição também atribuiu competências à esfera estadual para definição e gestão de regiões metropolitanas. No entanto, os governadores e os poderes legislativos estaduais não confrontam os municípios e suas políticas paroquiais. Esses desafios contemporâneos demandam estreitamento das relações interfederativas entre o governo federal, estadual e municipal (Maricato, 2014).

A política habitacional brasileira, após a extinção do BNH, passou por longo período sem dispor de aparato institucional e de recursos consolidados que possibilitassem ações contínuas e integradas. Nesse período a política de habitação em nível federal mostrou fragilidade institucional e descontinuidade administrativa, com reduzido grau de planejamento e integração em relação às outras políticas urbanas. A sequência de programas sem conexão, com pouca perspectiva de continuidade, fortaleceu práticas tradicionais das administrações locais, em que predominaram ações pontuais e medidas clientelistas que não dialogavam com outras políticas de desenvolvimento urbano (Cardoso, Aragão e Araújo, 2011).

Com a troca de governo em 2003, as discussões sobre os modelos de desenvolvimento voltam a ocupar uma posição central nas ciências sociais e a redução das desigualdades sociais volta a ser um tema proeminente na agenda de políticas públicas. A vitória do candidato de coalizão de centro-esquerda provocou mudanças na condução de políticas governamentais de desenvolvimento urbano. A política de habitação se inseriu na concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe a casa, pelo contrário, ocorre a incorporação do direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais,

buscando garantir direito à cidade. De acordo com essa perspectiva de integração, nesse mesmo ano foi criado o Ministério das Cidades para preencher a lacuna institucional e tratar da política de desenvolvimento urbano de maneira centralizada.

5.2.6 PC2: tipos prioritários de instrumentos de política de habitação

Esse componente do código visa analisar a relação entre os diferentes tipos de instrumentos. Conforme adaptação de Araújo (2013), as crenças podem ser classificadas em: (1) oposição aos instrumentos de política habitacional, sendo que tais instrumentos atrapalham as atividades econômicas e sociais; (2) foco exclusivo ou priorização dos instrumentos voluntários; (3) foco exclusivo ou priorização dos instrumentos regulatórios, tais como estabelecimento de regras, fiscalização e aplicação de sanções administrativas e penais; e (4) visão integradora com conciliação ao plano local de habitação de interesse social.

De acordo com o modelo federativo brasileiro, a União, os estados e os municípios são entes autônomos, cujas esferas de competência decorrem da Constituição Federal de 1988. O art. 21, inciso XX, dispõe que cabe à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive para saneamento básico e transportes urbanos, e compete aos municípios prover os serviços de interesse local. Dessa forma, nos termos do *caput* do artigo 182, a execução da política de desenvolvimento urbano é competência do poder público municipal, tendo por objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da população.

Cabe ao governo federal definir as diretrizes gerais da política nacional de desenvolvimento urbano. Sendo assim, foi elaborado o Estatuto da Cidade, aprovado por meio da Lei nº 10.257/2001, para regulamentar as disposições constitucionais, estabelecer diretrizes gerais da política urbana e garantir o direito às cidades sustentáveis. O inciso I do art. 2º da Lei estabelece que o direito à cidade corresponde ao direito à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, dentre outros serviços. As diretrizes convergem com os objetivos de inclusão social e sustentabilidade, contribuindo para o desenvolvimento de centros urbanos mais resilientes.

Dessa forma, é importante haver cooperação e coordenação intergovernamental, principalmente quando se considera que os complexos problemas urbanos dependem de

gestão compartilhada e medidas de cooperação administrativa, como no caso de bacias hidrográficas e aglomerações urbanas de grandes regiões metropolitanas. Ademais, o Estatuto da Metrópole, aprovado por meio da Lei nº 13.089/2015, estabelece diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados, além de normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, além de critérios para o apoio da União às ações que envolvam governança no campo do desenvolvimento urbano.

Para a adoção de sistemas integrados de planejamento e gestão urbana, é necessário compatibilizar as diretrizes gerais com os instrumentos de planejamento local. Compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, além de elaborar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Mas é competência dos municípios conduzir a política de desenvolvimento urbano municipal e o plano diretor, bem como o plano de bacia hidrográfica, o plano ambiental municipal, a agenda 21 local, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, o plano municipal de saneamento básico, o plano municipal de redução de riscos, plano de mobilidade urbana e o também o plano local de habitação de interesse social. A implementação concatenada desses planos setoriais depende de políticas públicas transversais que apresentam sobreposições e interfaces que interferem na qualidade de vida dos cidadãos.

No entanto, o governo federal tem dificuldade em lidar com os preceitos impostos pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade, que relegam à União papel auxiliar de dispor sobre regras gerais. Como o princípio da função social da propriedade está vinculado à elaboração e execução do plano diretor, os municípios assumem postura proeminente no planejamento urbano. Mas os municípios nem sempre conseguem lidar de maneira adequada com as questões de propriedade privada e interesse público, haja vista o predomínio de políticas paroquiais. Sendo assim, poucos avanços foram alcançados e o governo federal permanece omissos no processo normativo e orientador da construção da política nacional de desenvolvimento urbano (Caldas 2015).

5.2.7 PC3: participação do setor privado na solução dos problemas habitacionais

O objetivo desse componente é analisar a relevância da participação do setor privado na solução dos problemas, com foco em ações executivas. Conforme adaptação de Araújo (2013), as crenças podem ser diferenciadas em: (1) pouca consideração, com ênfase nos problemas gerados pela participação ou oposição a ela; (2) pode ser relevante, sendo que a participação é considerada, mas não colocada como elemento-chave da política; e (3) participação essencial, sendo o setor privado considerado elemento-chave da política.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social defende iniciativas de autogestão, com apoio de cooperativas e entidades sociais. Já o Programa Minha Casa, Minha Vida atua com a participação da cadeia produtiva da construção e produz extensos conjuntos habitacionais. O setor imobiliário foi o defensor da criação do Programa baseado na eficiência da iniciativa privada e na construção de habitações em larga escala. No momento em que houve a crise econômica, em 2008, a janela de oportunidade se abriu e o setor da construção civil demandou novas medidas em relação à política habitacional. Com o intuito de atender às construtoras de capital aberto no mercado financeiro, os agentes do mercado imobiliário sugeriram ao governo federal a ampliação do crédito voltado à população de menor renda, com a finalidade de gerar mais demanda e alavancar o mercado financeiro (Marguti e Aragão, 2016).

5.2.8 PC6: peculiaridades regionais e locais

Esse componente analisa o grau de preocupação com as peculiaridades e interesses regionais e locais. De acordo com Araújo (2013), as crenças podem ser discriminadas em: (1) baixa preocupação, com manifestação que reflita pouca ou nenhuma preocupação com as peculiaridades; (2) nível intermediário de preocupação, pois as peculiaridades são relevantes, mas não são colocadas como aspectos essenciais para nortear as decisões; e (3) preocupação elevada, com manifestação que reflita preocupação elevada com as peculiaridades e interesses regionais e locais.

A repetição tipológica dos empreendimentos habitacionais tende a desconsiderar os aspectos de conforto ambiental, a variação no perfil e composição das famílias, bem como

as peculiaridades regionais e locais. Se para a produção automobilística a repetição é sinônimo de aperfeiçoamento e qualidade, no caso das moradias a racionalização da construção provoca homogeneização que impacta na riqueza dos espaços construídos, gerando bairros sem personalidade e repetição de casas iguais. Para reduzir os custos da construção, em vários casos é adotada uma tipologia padrão que não leva em consideração as características climáticas e culturais das regiões do país. A “plantação de casas”, termo pejorativo que designa a infundável repetição de casas iguais, impõe limitações à escolha das orientações das edificações, tais como captação da iluminação natural, orientação dos ventos dominantes e adequações dos projetos de acordo com as necessidades específicas de cada região brasileira (Ferreira, 2012).

5.2.9 PC7: Atuação dos órgãos colegiados com participação da sociedade civil

Busca analisar a visão sobre o papel dos conselhos e outros órgãos colegiados com a participação de membros da sociedade. De acordo com Araújo (2013), as crenças podem ser descritas em: (1) pouca consideração; (2) relevante, restringindo-se a funções consultivas; e (3) essencial e deve abarcar funções consultivas e deliberativas.

Os movimentos urbanos no Brasil contribuíram para o alcance de certa congruência acerca da ideologia da reforma urbana e do direito à cidade. Esses movimentos são compostos por federações de sindicatos, associações de profissionais, entidades acadêmicas, grupos de pesquisa, organizações não governamentais e movimentos populares. Os êxitos ao longo de mais de 30 anos foram: a inserção dos capítulos da política urbana na Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades e a realização da 1ª Conferência das Cidades em 2003, a instituição do Conselho das Cidades em 2004, Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, Lei nº 11.124/2005, que trata do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS, Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, os empreendimentos do eixo social e urbano do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC em 2007, Lei nº 11.977/2009, que criou o Programa Minha Casa, Minha Vida, Lei nº 12.587/2012, que

institui as diretrizes da política nacional de mobilidade urbana, Lei nº 13.089/2015, que dispõe sobre o Estatuto da Metrópole, dentre outras vitórias.

Essas conquistas demonstram força e unidade do movimento urbano, que conseguiu reverberar os anseios sociais por meio do Conselho e das Conferências das Cidades, instituições provenientes das lutas sociais. Mas cabe enfatizar que as deliberações do Conselho e das Conferências apresentam caráter não cogente, com competência somente para emitir orientações e recomendações. Dessa forma, como enfatiza Maricato (2014), tais conquistas institucionais ainda não conseguiram solucionar o problema do acesso à terra e das desigualdades urbanas, permanecendo uma grande distância entre o discurso e a prática.

5.2.10 PC15: abrangência do planejamento em áreas urbanas

Esse componente do código tem o objetivo de analisar se as políticas públicas de habitação apresentam visão setorial ou visão integrada, com mecanismos de infraestrutura urbana e equipamentos sociais. De acordo com adaptações de Araújo (2013), as crenças podem ser descritas em: (1) desconsideração da relevância do planejamento urbano; (2) foco exclusivo ou priorização de aspectos específicos de setores determinados; (3) foco exclusivo ou priorização de setor determinado, com articulação intrasetorial; (4) foco exclusivo ou priorização da intersetorialidade, a partir da articulação técnica e política; e (5) foco exclusivo ou priorização da intersetorialidade, a partir do gerenciamento de projetos estratégicos.

Os parâmetros de qualidade para boa inserção urbana estão relacionados à infraestrutura, serviços urbanos, localização, acessibilidade e fluidez. Tais parâmetros impactam diretamente no custo da terra e na qualidade de vida dos moradores. Um terreno bem localizado propicia condição de vida melhor, mais possibilidade de emprego, custo de vida menor, facilidade para acessar os equipamentos sociais, como escolas, postos de saúde, hospitais, teatro, cinema, centros de lazer e diversão. Quando as pessoas moram perto da infraestrutura instalada, elas podem usufruir dos benefícios que as cidades têm para oferecer.

A infraestrutura é, em grande medida, proveniente de investimentos públicos, tanto federais, quanto estaduais e municipais. É um importante parâmetro de qualidade e designa

integração de várias políticas públicas, tais como: habitação, saneamento, transporte, segurança pública, educação, cultura, dentre outras. A intersetorialidade pressupõe o provimento de sistemas de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, drenagem, coleta de lixo seletiva, pavimentação, iluminação pública e energia elétrica. Os conjuntos habitacionais que se localizam próximos da infraestrutura instalada evitam a extensão da rede de serviços e facilitam o acesso aos equipamentos educacionais, de saúde, cultura e lazer.

A boa localização dos conjuntos habitacionais permite melhor inserção na malha urbana e mescla de usos, com possibilidade de serviços e comércio. A proximidade com o trabalho também facilita o acesso tanto por rota de pedestres quanto por transporte público. Dessa forma, o uso de vazios urbanos, aproveitamento de terrenos em áreas centrais e reabilitação de edifícios são recomendados por urbanistas, devido ao melhor aproveitamento das cidades e redução das desigualdades sociais (Ferreira, 2012).

5.2.11 PC16: Plano Diretor

Esse componente do código de análise compreende a visão sobre o caráter essencial do plano diretor municipal, seja em relação ao caráter técnico ou político. De acordo com adaptações de Araújo (2013), as crenças podem ser analisadas em: (1) desconsideração da relevância do plano diretor; (2) plano diretor é, sobretudo, um documento técnico que abarca essencialmente questões urbanísticas; e (3) plano diretor é, sobretudo, um pacto político que abarca essencialmente questões urbanísticas.

De acordo com o artigo 39 da Lei nº 10.257, de 2001, denominada Estatuto da Cidade, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. No campo técnico, corresponde aos diagnósticos necessários à organização da expansão urbana, inibição de processos especulativos da terra urbanizada, aproveitamento das áreas ociosas, urbanização dos assentamentos precários, redução dos vazios urbanos e das áreas irregulares.

O artigo 40 da referida Lei especifica que o plano diretor é aprovado por lei municipal e representa o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão

urbana. Para a aprovação do plano devem ser promovidas audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade e o acesso quanto às informações e aos documentos produzidos. No campo do controle social, corresponde à pactuação em relação à política urbana, com perfil de modelagem que assegure a capacitação, a qualificação e o alinhamento dos atores, o equilíbrio de forças dos segmentos sociais, além de processos transparentes e democráticos (Caldas, 2015).

A elaboração do plano permite aos cidadãos conhecer a cidade e entender as forças que a controlam. Seu processo participativo possibilita incorporar novos atores ao processo político e ao controle em relação à administração e às câmaras municipais. Mas é preciso lembrar a natureza do poder municipal, que tem a especulação imobiliária entre suas maiores forças (Maricato, 2014). Dessa forma, os instrumentos do Estatuto da Cidade não são efetivamente aplicados devido aos muitos pontos de veto, tornando inócua a sua finalidade precípua. Nesses casos, o plano diretor assume caráter de mero instrumento para a manutenção da dinâmica urbana vigente, sem conseguir reverter questões estruturais e garantir o direito à cidade para todos.

Assim, são poucos os avanços em relação à inclusão territorial, com função social da propriedade, melhoria das condições de vida dos mais pobres e aplicação de um modelo de expansão urbana menos predatória e excludente. Sem estratégias territoriais que ampliem o acesso à terra urbanizada, à reserva de áreas para habitação de interesse social, ao saneamento ambiental, sem estratégias integradas de preservação ambiental e expansão urbana, a maior parte da população continua vivendo em situação de exclusão e ilegalidade (Caldas, 2015).

5.2.12 PC17: regularização fundiária urbana

A regularização de interesse social está direcionada à população de baixa renda e a regularização de interesse específico envolve os demais casos. De acordo com adaptações de Araújo (2013), as crenças podem ser vislumbradas em: (1) desconsideração da relevância da regularização fundiária; (2) prioridade para a regularização, mesmo nos casos de regularização de interesse específico; (3) prioridade para o direito à moradia, nos casos

de regularização de interesse social; e (4) análise da possibilidade de regularização necessita ser realizada caso a caso, ponderando-se os aspectos sociais.

De acordo com o Estatuto da Cidade, o inciso XIV do art. 2º da Lei nº 10.257, de 2001, a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, levando em consideração a diretriz de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas as normas ambientais e a situação socioeconômica da população. Assim, o Estatuto da Cidade restringe e limita o direito de propriedade, levando em consideração a função social da propriedade.

A dificuldade de acesso à terra regularizada para habitação é uma das maiores responsáveis pelo aumento de favelas e construções ilegais nas periferias urbanas. Na década de 1980, em que houve reduzido investimento em habitação social, a taxa de crescimento da população residente em favelas triplicou em relação ao conjunto da população urbana. Nos anos 1990, essa taxa duplicou. Em torno de 12% da população de São Paulo e Curitiba moram em favelas. Em Belo Horizonte e Porto Alegre, até 20%. No Rio de Janeiro o percentual alcança 25%. Em Salvador, Recife, Fortaleza, São Luiz e Belém mais de 30% dos moradores vivem em favelas. Acrescentando as moradias ilegais, cerca de 40% das residências em São Paulo e 50% no Rio de Janeiro estão em situação de irregularidade. Dessa forma, esses moradores estão em constante condição de insegurança e instabilidade (Maricato, 2014).

O mercado residencial legal contempla somente 30% da população brasileira. Por um lado, grande parte da classe social que ganha entre cinco e sete salários mínimos não tem condições de adquirir uma moradia legalizada, apesar de possuir emprego com carteira assinada. Sem alternativa legal, muitas pessoas invadem terra para morar. As terras ocupadas são normalmente as áreas de preservação ambiental, cujas áreas de proteção são mananciais, mangues, dunas, beira de córregos, várzeas, encostas e matas nativas. Por outro lado, a ilegalidade também é praticada pela classe social abastada que reside em loteamentos fechados, com mansões construídas em terras da União e áreas verdes públicas, caracterizando um ambiente com segregação de classe. Por isso, Maricato (2014) afirma que a titularidade da propriedade da terra é um problema social que persiste desde a colonização e representa um nó na sociedade brasileira.

Por conseguinte, é possível visualizar de maneira conjunta no quadro abaixo os quatro componentes de *deep core* e os oito componentes de *policy core*, bem como os respectivos itens do subsistema de política habitacional.

Nº	COMPONENTES DO CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL
<i>Deep Core</i>	
DC2	<p>Visão sobre a justiça distributiva</p> <p>1) baixa preocupação com a equidade</p> <p>2) foco exclusivo ou priorização da equidade intrageracional</p> <p>3) foco na equidade intrageracional e intergeracional</p> <p>4) foco exclusivo ou priorização da equidade intergeracional</p>
DC5	<p>Visão sobre a intervenção do estado no meio socioeconômico</p> <p>1) mecanismos de mercado são priorizados em relação à intervenção do estado</p> <p>2) mecanismos de mercado são priorizados, mas estado intervém para regular falhas de mercado</p> <p>3) intervenção do estado é priorizada em relação ao mercado, porque as falhas são graves</p> <p>4) intervenção do estado ampla, eliminando ao máximo possível os mecanismos de mercado</p>
DC6	<p>Visão sobre a relação entre governo e democracia</p> <p>1) decisões efetivadas pela elite dirigente, com desconsideração da participação da sociedade civil</p> <p>2) decisões efetivadas pelas autoridades competentes de forma conjunta com grupos da sociedade</p> <p>3) ampla participação da sociedade nas decisões governamentais e acompanhamento da política</p>
DC7	<p>Visão sobre o valor das políticas públicas</p> <p>1) desconsideração do valor das políticas públicas</p> <p>2) políticas públicas corretas são as que refletem as demandas da comunidade</p> <p>3) políticas públicas corretas são as que se orientam por pressupostos, diretrizes e conceitos</p> <p>4) políticas públicas corretas são as que se orientam pelos resultados, os fins justificam os meios</p>
<i>Policy Core</i>	
PC1	<p>Atribuições dos níveis de governo em política habitacional</p> <p>1) centralização na União</p> <p>2) descentralização para estados e municípios</p> <p>3) municipalização plena</p> <p>4) descentralização ponderada</p> <p>5) gestão articulada entre os entes federados</p>
PC2	<p>Tipos prioritários de instrumentos de política de habitação</p> <p>1) oposição aos instrumentos de política habitacional</p> <p>2) instrumentos voluntários</p> <p>3) instrumentos regulatórios</p> <p>4) visão integradora com conciliação ao plano local de habitação de interesse social.</p>

PC3	Participação do setor privado na solução dos problemas habitacionais 1) pouca consideração 2) pode ser relevante 3) participação essencial
PC6	Peculiaridades regionais e locais 1) baixa preocupação 2) nível intermediário de preocupação 3) preocupação elevada
PC7	Atuação dos órgãos colegiados com participação de representantes da sociedade civil 1) pouca consideração 2) relevante, mas as funções são consultivas 3) essencial, com funções consultivas e deliberativas
PC15	Abrangência do planejamento em áreas urbanas 1) desconsideração da relevância do planejamento urbano 2) foco em aspectos específicos de setores determinados 3) foco em determinado setor, com articulação intrasetorial 4) foco na intersetorialidade, por meio da articulação técnica e política 5) foco na intersetorialidade, por meio do gerenciamento de projetos estratégicos
PC16	Plano diretor 1) desconsideração da relevância 2) documento técnico que abrange questões urbanísticas 3) pacto político que abrange questões urbanísticas
PC17	Regularização fundiária urbana 1) desconsideração da importância da regularização fundiária 2) prioridade para a regularização, mesmo nos casos de regularização de interesse específico 3) prioridade para o direito à moradia, nos casos de regularização de interesse social 4) possibilidade de regularização realizada caso a caso, com análise de aspectos sociais

Quadro 6 – Código de análise documental – *deep core* e *policy core*

Fonte: adaptado de Araújo (2013)

5.3 Identificação das coalizões e respectivos ideários

O processo de formulação e implementação da política de habitação no Brasil pode ser compreendido por meio da aplicação dos pressupostos de *Advocacy Coalition Framework*. Trata-se de um processo em que os atores formam coalizões, permeadas por

crenças comuns, práticas e interesses que orientam de maneira sistemática a definição das políticas no subsistema habitacional e urbano. Cabe enfatizar que o ACF pressupõe que ideias e valores são agrupados em um sistema de crenças sociais e políticas, que socializam os atores em torno de padrões de comportamento, com relações permeadas por conflitos e alianças.

Com o apoio do ACF, os atores e as coalizões de política habitacional foram identificados a partir da percepção quanto à capacidade de influenciar a tomada de decisão da política pública. Para subsidiar a análise, foram levadas em consideração a pesquisa anterior de Araújo (2013), as entrevistas e a triangulação de documentos, tais como análise de leis e normas, notas de audiência pública, atas, resoluções e recomendações do Conselho e da Conferência das Cidades, bem como os apontamentos do comitê técnico de habitação.

Foram identificados os discursos e os comportamentos dos principais atores que participaram dos processos decisórios estudados, principalmente da elaboração das leis e atos normativos federais. A seleção das demandas políticas expressas nas narrativas dos atores possibilitou o agrupamento de crenças em torno de coalizões de defesa, conforme previsto no *Advocacy Coalition Framework*. A constatação dessas crenças compartilhadas foi referenciada por meio da aplicação de código de análise documental que considerou os componentes de *deep* e *policy core*, conforme disposto no quadro 6.

Como o ACF adota perspectiva temporal de uma década ou mais para compreender quais são os valores e as ideias necessárias para formulação e alteração das políticas públicas, foi feita uma abordagem de análise de estabilidade e mudança no longo prazo. Assim, foram discutidas as modificações que ocorreram e também as que deixaram de ocorrer na legislação no período de 1992 a 2014. Considerando as variáveis do modelo, foi possível evidenciar relações causais que propiciaram mudanças e que impediram a ocorrência das mudanças institucionais.

Os dados desta pesquisa, em grande medida, confirmam os resultados encontrados por Araújo (2013). Na análise da agenda verde foram encontradas quatro coalizões: tecnocratas esclarecidos, socioambientalista, desenvolvimentistas modernos e desenvolvimentistas tradicionais. Na análise da agenda marrom, a autora identificou a existência de duas coalizões a mais nesse subsistema, classificados como sociourbanistas e

urbanocratas. No esforço de análise qualitativa, Araújo (2013) verificou que os tecnocratas esclarecidos tendem a não atuar na agenda marrom nos debates no Congresso Nacional.

Conforme explicitado no capítulo 3 desta pesquisa, referente aos procedimentos metodológicos, foram considerados somente os componentes da agenda marrom para construção do código de análise documental. Os componentes da agenda verde não foram levados em consideração, porque esse conteúdo extrapola o escopo de análise do subsistema de política habitacional.

Mediante a análise qualitativa de codificação dos dados, nesta pesquisa de dissertação foram identificadas três coalizões predominantes no subsistema de política habitacional no período de 1992 a 2014:

- Coalizão Sociourbanista,
- Coalizão Desenvolvimentista Tradicional e
- Coalizão Urbanocrata

Logo abaixo são identificadas as principais crenças estruturadoras das coalizões, os representantes desses grupos e o papel que eles desempenham na formulação e implementação da política pública de habitação.

Coalizão Sociourbanista

Com relação ao primeiro período da pesquisa, compreendido entre o início de 1992 ao primeiro semestre de 2005, a análise das entrevistas e dos documentos utilizados na codificação evidenciam a prevalência das crenças que caracterizam a coalizão sociourbanista. As principais crenças estruturadoras dessa coalizão são:

Dimensões das crenças de deep e policy core	Síntese das principais posições
Justiça distributiva	Tratamento equitativo em relação à distribuição de benefícios e preocupação com as desigualdades sociais
Intervenção do estado no meio socioeconômico	Ampla
Relação entre governo e democracia	Participação da sociedade nas decisões do governo
Valor das políticas públicas	Políticas públicas corretas são as que refletem as demandas da sociedade

Atribuições dos níveis de governo	Valorização das esferas locais
Instrumentos de política habitacional	Valoriza o plano local de habitação de interesse social
Participação do setor privado	Pouca participação, maior atuação do estado
Peculiaridades regionais e locais	Preocupação elevada com as características regionais e locais
Órgãos colegiados com participação social	Valorização de conselhos e de conferências das cidades
Abrangência do planejamento em áreas urbanas	Planejamento integrado é essencial, mas há dificuldade para chegar à intersectorialidade
Plano diretor	Pacto político
Regularização fundiária urbana	Prioridade para o direito à moradia

Quadro 7 – Coalizão Sociourbanista

Fonte: elaboração da autora

As crenças do *deep core* são pautadas pelo foco na equidade intrageracional, com especial atenção e preocupação com as iniquidades sociais, conforme os preceitos de justiça distributiva. De acordo com a Lei nº 11.124/2005, a política habitacional busca viabilizar à população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável. Prevalece o entendimento de que a intervenção do estado no meio socioeconômico deve ser ampla e os mecanismos de mercado devem ser eliminados ou reduzidos. Os processos democráticos são enfatizados, com defesa da ampla participação da sociedade nas decisões governamentais, pois o controle democrático propicia o debate sobre a produção de moradias destinadas à população de baixa renda em locais inseridos na malha urbana. Com Ademais, as políticas públicas eficientes são as que refletem as demandas da comunidade, dos movimentos sociais, das entidades de classe e dos trabalhadores. São trechos representativos das falas da coalizão sociourbanista:

O texto base da Conferência Nacional das Cidades é o resultado da experiência acumulada pela sociedade civil e pelos profissionais que se engajaram nas lutas urbanas das últimas décadas. Trata-se de um primeiro passo para estimular o debate e as contribuições, as quais permitirão a construção coletiva da política de desenvolvimento urbano do país, que requer tempo e empenho, bem como o respeito à diversidade de opiniões (Apresentação do Ministro Olívio Dutra, constante na ata da 1ª Conferência Nacional das Cidades realizada em 2003).

As conferências que ocorreram na Câmara dos Deputados e no Ministério das Cidades foram importantes para discutir a criação do Sistema e do Fundo Nacional de Interesse Social que demorou 13 anos para ser aprovado. Essa lei recebeu mais de um milhão de assinaturas e foi debatida por anos, com muitas modificações. A norma foi proposta pelos movimentos sociais, mas foi alterada pelo Congresso Nacional burguês que mantém o *status quo* (Entrevista realizada em junho de 2017 com Miguel Lobato, coordenador do Movimento Nacional de Luta por Moradia).

Além disso, as crenças de *policy core* evidenciam que os sociourbanistas buscam valorizar as esferas locais de governo e buscam assegurar voz para a população de menor renda na definição das demandas sociais. A Lei do SNHIS prevê a instituição de conselhos nacionais, estaduais e municipais para estimular a participação dos cidadãos. Quanto aos instrumentos de política habitacional, o plano local de habitação de interesse social é estimulado e há priorização dos instrumentos que envolvem benefícios diretos para a população de menor renda, para que haja incentivo à redução das desigualdades sociais. Vislumbra-se pouca consideração em relação à participação do setor privado na solução dos problemas habitacionais e grande importância da intervenção do estado no meio socioeconômico, conforme constatado também na crença de *deep core* acima mencionada. O mercado por si só não é capaz de satisfazer as necessidades da população carente em termos de moradia. O estado precisa intervir para evitar a especulação imobiliária e a mercantilização da política habitacional. A questão federativa é operacionalizada por meio de sistema descentralizado, com distribuição de competências no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios.

O estado também precisa se ater às peculiaridades ou interesses regionais e locais, para que os projetos arquitetônicos e as interferências urbanas propiciem conforto e qualidade de vida aos moradores. Essas características regionais e locais devem ser discutidas e debatidas no âmbito dos conselhos, conferências e comitês técnicos, por meio da valorização enfática do papel consultivo e deliberativo dos órgãos colegiados que contam com a participação dos representantes do poder público federal, estadual e municipal, movimentos populares, empresários da construção civil, trabalhadores, entidades profissionais, acadêmicos, pesquisadores e organizações não governamentais.

Como existem muitos pontos de veto e ampla discussão com diversos atores que participam da política de habitação, a visão do planejamento urbano é compartimentada em setores de atuação governamental. O governo tem dificuldade de coordenar as ações

federativas, devido às complexas distribuições de competências entre os entes federados previstas na Constituição de 1988. Além disso, há dificuldade para integrar as políticas públicas intersetoriais, tais como habitação, saneamento e mobilidade urbana.

Devido a esses problemas, prevalece o entendimento de que o plano diretor municipal é principalmente um pacto político, cujas questões urbanísticas são tratadas de acordo com a ótica do poder municipal, que tem a especulação imobiliária entre suas maiores forças. Apesar do processo participativo de elaboração dos planos diretores, que possibilita incorporar novos atores ao processo político e ao controle em relação à administração e às câmaras municipais, prevalecem fortes interesses e conflitos relacionados à regularização fundiária em áreas urbanas. Nas questões que envolvem regularização fundiária, as crenças políticas consideram a prioridade do direito à moradia para população de menor renda, sendo enfatizada a regularização de interesse social. Dessa maneira, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social prevê recursos para ações destinadas à regularização fundiária.

Os atores da coalizão sociourbanista compartilham crenças acerca da defesa da reforma urbana, reconhecimento do direito à moradia para população de menor renda, importância do controle social para tomada de decisões democráticas e redução das desigualdades socioespaciais. No período de 1992 a 2005, correspondente a 13 anos de tramitação e aprovação do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, os atores coletivos que se destacam são movimentos sociais de luta por moradia, organizações não governamentais, como o Instituto Pólis, entidades acadêmicas, profissionais e de pesquisa, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil, e membros do Fórum Nacional de Reforma Urbana. Os atores individuais preponderantes nessa coalizão são parlamentares com atuação especializada na questão urbana, como Deputado Zezéu Ribeiro, Deputado Nilmário Miranda e Senador Pompeu de Sousa, bem como representantes do poder executivo, como o Ministro Olívio Dutra, a Secretária Executiva Ermínia Maricato e a Secretária Nacional de Planejamento Urbano Raquel Rolnik.

Esses atores se envolveram, direta ou indiretamente, nas discussões sobre a inclusão dos artigos de política urbana na Constituição Federal de 1988, na aprovação do Estatuto da Cidade, na criação do SNHIS e FNHIS, bem como na instituição do programa de assistência técnica gratuita para população de menor renda. Além disso, eles se engajaram na luta pela ampliação de mecanismos de participação e controle social, tais

como institucionalização do Conselho e das Conferências das Cidades. Tais temas estão presentes nos seguintes discursos:

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social foi uma conquista do governo Lula. Veio o Fundo e o direito à arquitetura, que conceitua o projeto, feito não mais no carimbo, aquele padrão de projeto carimbado, sem qualidade. Ter direito à arquitetura e não ter mais aquela casa padrão sem qualidade. Uma reprodução sem conhecimento da cultura, das diversidades climáticas, regionais e os próprios materiais. E o projeto visa tanto dar acesso a isso, como melhorar a cidade como um todo (Entrevista realizada em agosto de 2006 com o Deputado Zezéu Ribeiro para publicação de 2007 do Ministério das Cidades).

As Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais foram muito participativas e pautaram o tema do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Essas conferências deram lastro de representatividade para concepção da política e dos planos de habitação integrados aos planos diretores. Os planos foram idealizados por uma lógica vertical de atuação da União, estados e municípios, além da participação social nos respectivos conselhos (Entrevista realizada em maio de 2017 com Benny Schvarsberg, professor e ex-diretor da Secretaria Nacional de Planejamento Urbano do Ministério das Cidades).

Os discursos demonstram a representatividade e a relevância da participação social. Os principais temas de habitação de interesse social foram discutidos no âmbito dos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais e foram referendados nas Conferências Nacionais das Cidades, previstas para ocorrer com regularidade de três anos.

O segundo período de pesquisa, compreendido entre o segundo semestre de 2005 até o término de 2014, foi marcado pela criação do Programa Minha Casa, Minha Vida. Esse período pode ser subdividido em duas fases: (1ª) entre abril de 2009 a junho de 2011, referente à primeira fase do PMCMV e (2ª) entre julho de 2011 a dezembro de 2014, referente à segunda fase do PMCMV.

Coalizão Desenvolvimentista Tradicional

Na primeira fase do PMCMV, período de 2009 a 2011, as entrevistas e os documentos utilizados na codificação evidenciam a prevalência das crenças que

caracterizam a coalizão desenvolvimentista tradicional. Esse período é marcado por reduzida consideração ao princípio de equidade e aos aspectos socioambientais. A visão sobre os recursos naturais é o utilitarismo puro, com construção de grandes empreendimentos habitacionais em larga escala. As atividades econômicas assumem papel relevante e a discussão sobre a reforma urbana perde força e importância política. Dessa forma, o estado assume uma presença marcante para incentivar a iniciativa privada e o crescimento econômico, principalmente por meio de política anticíclica para aquecer a economia e gerar novos empregos. A tomada de decisão e o financiamento da política de desenvolvimento urbano são ações centralizadas no âmbito do governo federal, que detém o orçamento do PAC e PMCMV. As principais crenças estruturadoras dessa coalizão são:

Dimensões das crenças de deep e policy core	Síntese das principais posições
Justiça distributiva	Baixa preocupação com a equidade
Intervenção do estado no meio socioeconômico	Estado com presença marcante
Relação entre governo e democracia	Decisões tomadas pela elite dirigente
Valor das políticas públicas	Políticas públicas com foco nos resultados
Atribuições dos níveis de governo	Centralização na União
Instrumentos de política habitacional	Instrumentos não devem atrapalhar o crescimento econômico, concepção de habitação em larga escala
Participação do setor privado	Ampla
Peculiaridades regionais e locais	Pouca consideração
Órgãos colegiados com participação social	Pouca importância ou função meramente consultiva do conselho para respaldar a decisão da elite dirigente
Abrangência do planejamento em áreas urbanas	Foco no setor de habitação, sem visão integrada de política urbana
Plano diretor	Documento técnico
Regularização fundiária urbana	Prioridade para a regularização, independente de renda

Quadro 8 – Coalizão Desenvolvimentista Tradicional

Fonte: elaboração da autora

Com relação aos aspectos de *deep core*, as decisões são tomadas pela elite dirigente e pelos empresários, que ajudaram a elaborar a lei que instituiu o PMCMV. O mercado imobiliário é considerado um mercado como qualquer outro e a terra é uma mercadoria. Sendo assim, a preocupação com os interesses financeiros é maior do que com os

interesses locais e regionais. As políticas públicas são adotadas com perspectiva pragmática, com foco principalmente nos resultados, sem levar em consideração a distribuição de renda e as desigualdades sociais. A ênfase recai, portanto, na atuação do setor privado e nos benefícios econômicos, conforme descrito no discurso abaixo.

A valorização imobiliária é consequência do desenvolvimento (Celso Petrucci, chefe do Sindicato Imobiliário de São Paulo - SECOVI (Maricato, 2014)).

Em relação aos aspectos de *policy core*, a União concentra as decisões no campo econômico e fornece subvenção econômica aos empresários e mutuários, caracterizando-se como um modelo centralizado de financiamento da política urbana. Os instrumentos de política urbana são desconsiderados, sendo assim o plano local de habitação de interesse social perde relevância e as demandas da iniciativa privada são priorizadas. O setor privado escolhe a localização dos empreendimentos de acordo com a viabilidade econômica, sem levar em consideração os aspectos de déficit habitacional. O governo federal relega ao setor privado a indução da política urbana e deixa de promover o desenvolvimento urbano.

As peculiaridades regionais e locais são desprezadas, haja vista a necessidade de produzir conjuntos habitacionais padronizados em larga escala para aumentar as margens de lucro. Além disso, o conforto e a satisfação dos moradores não são considerados. Também não é levado em consideração o papel dos órgãos colegiados que contam com a participação da sociedade civil, assim, as funções do Conselho das Cidades são esvaziadas e as Conferências Nacionais vão perdendo representatividade e autonomia. A Lei do PMCMV não prevê expressamente a participação da sociedade por meio de conselhos e órgão colegiados.

As diretrizes urbanas são frágeis e o planejamento urbano é desconsiderado. Cabe ao mercado tomar decisões sobre onde e como investir. Os preceitos de universalização e redução das desigualdades são substituídos por preceitos mercantis que visam aferição de lucro. O plano diretor instituído por meio do Estatuto da Cidade, que demandou muitos anos de luta social, assume papel de mero documento técnico que contempla somente questões urbanísticas municipais. Já a regularização fundiária assume relevância, por permitir ampliar as áreas regulares de investimento do setor imobiliário e da construção civil. Dessa maneira, tal regularização é incentivada independentemente da renda da

população beneficiada, como pode ser observado abaixo na entrevista com um dos representantes da Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC.

A CBIC apoia e incentiva a regularização fundiária para garantir o progresso do país e o desenvolvimento urbano. A política de habitação no Brasil deve ser vista não como uma política de um governo específico, mas como uma política de Estado, com a constante garantia de aporte de recursos financeiros (Entrevista realizada em julho de 2017 com Elcio Sigolo, representante da entidade CBIC no 5º mandato do Conselho das Cidades).

Os atores da coalizão desenvolvimentista tradicional compartilham crenças acerca da produção em larga escala, com políticas públicas centralizadas no âmbito do governo federal, uso do solo como recurso econômico e defesa da regularização fundiária. Os atores coletivos que se destacam são as entidades empresariais, como Câmara Brasileira da Construção, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional da Indústria e a Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção. O Ministério das Cidades também faz parte dessa coalizão no período que se inicia com o Programa de Aceleração do Crescimento e Programa Minha Casa, Minha Vida. Mas o MCidades tem um papel lateral na discussão desses programas, pois as principais decisões referentes à concepção do PAC e PMCMV são tomada na instância da Casa Civil, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Esses órgãos mantêm diálogo constante com o setor imobiliário e da construção civil para a execução dos programas. Nos trechos destacados abaixo constam diálogos de representantes da construção civil sobre o futuro Programa MCMV.

Em 2008, o SINDUSCON-RJ teve uma audiência com a então Ministra da Casa Civil Dilma Rousseff e apresentou o denominado projeto “habitação sustentável” para atender a famílias de baixa e média renda, com a inclusão de incentivos fiscais. A Ministra Dilma se interessou pelo projeto e manifestou intenção de lançá-lo após as eleições municipais, que ocorreriam em outubro e novembro de 2008 (Cardoso e Aragão, 2013).

Foi exatamente como pleiteamos, disse Rubens Menin, presidente da mineira MRV (Valor Econômico, 26 de março de 2009: Construtoras já projetam crescimento maior este ano (Alas, 2013)).

Os empresários conseguiram emplacar suas propostas no Programa Minha Casa, Minha Vida, diretamente com a Presidência da República. Assim, o governo federal atendeu os interesses do setor privado e renunciou a proposta de visão sistêmica da política de desenvolvimento urbano.

Coalizão Urbanocrata

Na segunda fase do PMCMV, período de 2011 a 2014, as entrevistas e os documentos utilizados na codificação evidenciam a prevalência das crenças que caracterizam a coalizão urbanocrata. Esse período é marcado por melhorias incrementais no Programa Minha Casa, Minha Vida. Tais mudanças institucionais são melhorias pontuais que não impactam o escopo do programa e não alteram os benefícios concedidos ao setor privado na condução da política pública. As principais crenças estruturadoras dessa coalizão são:

Dimensões das crenças de deep e policy core	Síntese das principais posições
Justiça distributiva	Preocupação intermediária com desigualdades sociais
Intervenção do estado no meio socioeconômico	Estado com presença marcante
Relação entre governo e democracia	Decisões tomadas pela elite dirigente ou participação de grupos selecionados
Valor das políticas públicas	Políticas públicas com foco nos resultados
Atribuições dos níveis de governo	Centralização na União
Instrumentos de política habitacional	Instrumentos não devem impedir o crescimento
Participação do setor privado	Pouca consideração
Peculiaridades regionais e locais	Nível intermediário de preocupação sobre o tema
Órgãos colegiados com participação social	Pouca consideração ou aceitação com funções consultivas
Abrangência do planejamento em áreas urbanas	Foco em aspectos específicos do planejamento ou setores determinados
Plano diretor	Documento técnico
Regularização fundiária urbana	Prioridade para a regularização, independente de renda

Quadro 9 – Coalizão Urbanocrata

Fonte: elaboração da autora

As crenças de *deep core* estão relacionadas ao foco na equidade intrageracional, com nível intermediário de preocupação com as iniquidades sociais. Neste aspecto, a coalizão urbanocrata se diferencia da coalizão desenvolvimentista tradicional, pois há relativa preocupação dos urbanocratas em relação à redução das desigualdades sociais e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos que residem nas cidades brasileiras. As preocupações estão voltadas à geração presente, sem haver elevada preocupação com as futuras gerações. O estado deve intervir no meio socioeconômico e atuar na formulação e implementação das políticas públicas para propiciar desenvolvimento urbano, com investimento em habitação, saneamento, mobilidade e planejamento urbano. As decisões governamentais são efetivadas por uma elite dirigente ou, no máximo, pode haver participação de representantes de grupos selecionados da sociedade civil organizada. As políticas públicas assumem caráter pragmático, com foco nos resultados. Ademais, as decisões governamentais relativas a essas políticas estão centralizadas na União, como no caso do PAC e PMCMV. O governo federal determina o aporte de recursos, os municípios que serão contemplados, as regras de seleção e monitoramento dos empreendimentos.

De acordo com as crenças de *policy core*, os urbanocratas acreditam que os instrumentos de política habitacional não devem obstaculizar o desenvolvimento econômico, mas devem ser estabelecidas certas regras para aumentar a qualidade das políticas públicas. No caso do Programa Minha Casa, Minha Vida, os normativos elaborados pela equipe técnica buscam garantir melhorias aos empreendimentos habitacionais. São editadas diversas leis, portarias, instruções normativas e normas de desempenho que estabelecem critérios de adequação tanto social quanto ambiental. Os burocratas tentam evitar a ocorrência de deslizamentos, enchentes, erosões, assoreamento de vales, lançamentos de esgoto a céu aberto sem tratamento adequado, contaminação do solo ou da água por substâncias tóxicas, conforme pode ser observado na lei e na norma abaixo.

A Lei nº 12.424, de 2011, afirma que para a implantação de empreendimentos do PMCMV deve ser observada a adequação ambiental do projeto, bem como a infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica (Brasil, 2017).

A Norma Brasileira de Desempenho - NBR 15.575-1, de 2013, estabelece critérios de adequação ambiental e recomenda que os empreendimentos sejam construídos com uso racional de recursos naturais, com o intuito de diminuir a degradação ambiental, o consumo de água, de energia e de matérias-primas. Devem ser privilegiados os materiais que causem menos impacto ambiental, desde as fases de exploração dos recursos naturais à utilização final dos materiais (Brasil, 2017).

As peculiaridades ou interesses regionais e locais apresentam nível intermediário de preocupação. A criação da modalidade Minha Casa, Minha Vida Entidades permite que as moradias sejam construídas por meio de associações e cooperativas autogestionadas, que levam em consideração as características regionais e locais. Além disso, os técnicos também elaboram normativos para ampliar os equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde, lazer e transporte público. A preocupação com a sustentabilidade está presente no âmbito econômico e ambiental, bem como no combate à desigualdade social, racial e de gênero. Por isso os normativos do PMCMV passaram a prever prioridades para famílias chefiadas por mulheres, idosos, pessoas com deficiência, bem como residentes em áreas de risco e regiões insalubres. Tais dispositivos não estavam previstos na fase inicial do Programa, no momento em que foram concebidas as primeiras unidades habitacionais. Essas melhorias passaram a ser consideradas posteriormente pelos urbanocratas, para tentar corrigir as falhas de execução dos empreendimentos. Os trechos selecionados abaixo demonstram algumas das mudanças que ocorreram na Lei do PMCMV.

Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos: prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco, insalubres, que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento ou em decorrência de qualquer desastre natural do gênero (Lei nº 13.274/2016 que altera a Lei nº 11.977/2009 - PMCMV).

Para a implantação dos empreendimentos no âmbito do PNHU deverá ser observada a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público (Lei nº 12.424/2011 que altera a Lei nº 11.977/2009 - PMCMV).

Na coalizão urbanocrata as decisões governamentais tendem a ser efetivadas pela elite dirigente, com apoio e participação dos burocratas de alto escalão. Os órgãos

colegiados que contam com a participação da sociedade civil apresentam papel consultivo e sem poder decisório. As discussões são segmentadas, de acordo com setores determinados. Assim, o planejamento urbano apresenta foco em aspectos específicos e não é visto de maneira integrada. O plano diretor municipal é, sobretudo, um documento técnico, que compreende essencialmente as questões urbanísticas, como limite de ação do município, alcance de sua regulamentação e abrangência territorial. Nos conflitos relacionados à regularização fundiária em áreas urbanas deve ser dada prioridade à regularização, independente da renda dos beneficiários.

Se no momento de formulação do PMCMV o Ministério das Cidades teve um papel lateral, na implementação do Programa o Ministério assume papel ativo e propicia melhorias incrementais. É possível destacar a atuação dos burocratas no Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat – PBQP-H, desenvolvido no âmbito do MCidades. Esse programa se articula com o setor privado para potencializar o desenvolvimento sustentável do habitat urbano. As diretrizes do programa e as normas de desempenho são discutidas no Comitê Nacional de Desenvolvimento Tecnológico da Habitação, com caráter consultivo e presidência rotativa entre entidades do governo e do setor empresarial (Brasil, 2017). Além do Ministério das Cidades, também é possível destacar a participação da Caixa Econômica Federal, empresa pública responsável pela gestão operacional dos recursos do PMCMV. O modelo de financiamento centralizado do desenvolvimento urbano é executado por meio de contratos de financiamento firmados entre a União e a Caixa. Os trechos abaixo destacam a participação da Caixa na operacionalização do PMCMV.

A Caixa criou uma estrutura com capilaridade nacional, por meio de departamentos de engenharia e Gerências de Apoio ao Desenvolvimento Urbano - GIDUR para tratar da produção habitacional em larga escala. Essa atribuição foi decorrente da extinção do BNH na década de década de 1980 (Entrevista realizada em maio de 2017 com Luiz Philippe Torelly, ex-Superintendente Nacional da Caixa Econômica Federal).

A Resolução do Conselho Nacional das Cidades nº 31, de 1º de março de 2007, recomenda a adequação da estrutura organizacional da Caixa Econômica Federal para atendimento à política nacional de habitação visando suprir a demanda decorrente do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (Brasil, 2017).

Os primeiros estudos sobre a Norma de Desempenho datam de 2000, por meio de uma iniciativa da Caixa Econômica Federal e da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) - Inovação e Pesquisa. Desde então o tema gerou intensas discussões na sociedade brasileira com a participação de vários segmentos da indústria da construção civil. Esta norma contribui para a melhoria da sustentabilidade das edificações ao tratar do desempenho térmico, lumínico, isolamento acústico, segurança contra incêndio, durabilidade e estanqueidade (Norma Brasileira de Desempenho NBR 15.575, de 2013).

Dessa maneira, a coalizão urbanocrata distingue-se da coalizão desenvolvimentista tradicional devido às preocupações com aspectos de redução das desigualdades sociais, sustentabilidade ambiental e preocupação com a qualidade de vida da população que reside nas cidades brasileiras. As melhorias incrementais desenvolvidas pelos representantes da coalizão urbanocrata representam certos avanços institucionais e aprendizado orientado à política, sem que haja alteração substancial do Programa Minha Casa, Minha Vida.

5.4 Identificação das mudanças institucionais e das resistências a mudanças

De acordo com o ACF, as mudanças de pensamento e de comportamento dos atores ao longo do tempo, resultantes de informações novas ou de experiência adquirida dos embates e conflitos, propiciam aprendizado orientado à política. Fatores como condições sociais, aspectos econômicos, opinião pública, mudanças nas coalizões, bem como decisões relacionadas aos outros subsistemas são suscetíveis a mudanças, especialmente no intervalo de uma década ou mais (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999). Os autores do ACF sugerem esse intervalo de análise para que seja possível identificar os atores, as coalizões e as alterações dos sistemas de crenças. Dessa maneira, este tópico tem o objetivo de identificar e analisar as principais mudanças institucionais e as principais resistências a mudanças no subsistema habitacional no período de 1992 a 2014.

- **Mudanças Institucionais**

Com relação às mudanças institucionais, no âmbito da habitação social foram inseridas ações no PAC (urbanização de assentamentos precários) como tentativa de combater o passivo social relacionado ao déficit habitacional acumulado. O Programa de

Urbanização de Assentamentos Precários busca promover a melhoria das condições de habitabilidade das populações localizadas em áreas inadequadas à moradia. Suas ações são voltadas a estados, Distrito Federal e municípios a partir de propostas com abordagem integrada das questões urbana, habitacional, fundiária, social e ambiental. Também são apoiados os projetos de urbanização de assentamentos precários para atender as necessidades básicas diagnosticadas em cada localidade, especialmente em relação à redução de riscos e adoção de medidas de desadensamento com reordenamento da ocupação. Assim, os projetos devem prever a implantação de infraestrutura básica, contenção e estabilização do solo para mitigação de riscos, recuperação de áreas degradadas, implementação de equipamentos públicos, adequação do sistema viário para possibilitar o acesso aos serviços públicos, regularização fundiária e trabalho social.

Como aprendizagem política é possível ressaltar a edição da Lei nº 12.424, de 2011, que incluiu vários artigos à Lei nº 11.977, de 2009, para aprimorar os preceitos da Lei que dispõe sobre o PMCMV, sem haver, no entanto, alteração substancial do Programa. Conforme descrito acima, as melhorias incrementais desenvolvidas pelos representantes da coalizão urbanocrata buscam implementar alguns aprendizados orientado à política sem que haja alteração do escopo do Programa.

Dessa forma, é possível notar que no inciso IV do art. 3º da Lei nº 11.977, de 2009, consta a prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar para indicação dos beneficiários do PMCMV, haja vista o comprometimento do governo com a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas. No inciso V do mesmo artigo há previsão de prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência, além das regras específicas para adaptação das unidades habitacionais. Na Portaria nº 325, de 2011, consta como diretriz geral a promoção de condições de acessibilidade a todas as áreas públicas e de uso comum, com disponibilidade de unidades adaptáveis aos idosos, pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida.

No §1º do art. 3º da Lei nº 11.977, de 2009, constam como critérios de prioridade para atendimento a doação pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa; implementação pelos entes federados de medidas de desoneração tributária, para as construções destinadas à habitação de interesse social; e a implementação pelos municípios dos instrumentos da Lei nº 10.257, de 2001, referente ao

Estatuto da Cidade, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade. Tal parágrafo busca regular o uso da propriedade em benefício do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, combatendo a supervalorização da terra urbana.

Ademais, o § 5º do art. 3º da Lei nº 11.977, de 2009, especifica que os estados, municípios e Distrito Federal que aderirem ao PMCMV serão responsáveis pela implementação do trabalho técnico e social pós-ocupação dos empreendimentos, de acordo com termo de adesão a ser definido em regulamento do programa. Dessa forma, o governo federal atribui responsabilidades aos entes federados e compartilha atividades para o sucesso e continuidade do programa.

No âmbito do PNHU, o § 2º do art. 4º da Lei nº 11.977, de 2009, possibilita que a assistência técnica faça parte da composição de custos do Programa. Tal prerrogativa de assistência técnica é decorrente da Lei 11.888, de 2008, de autoria do Deputado Zezéu Ribeiro (PT/BA). O art. 1º dessa lei assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal. O art. 2º determina que as famílias com renda mensal de até três salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais, têm o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua própria moradia. Essa foi uma conquista que vinha sendo debatida há décadas, desde o surgimento dos primeiros mutirões para habitações populares, mas ganhou força a partir da aprovação do Estatuto da Cidade (Cunha, Arruda e Medeiros, 2007).

Os quatro incisos do art. 5º-A da Lei nº 11.977, de 2009, detalham que deverão ser observados a localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo poder executivo federal, observados os respectivos planos diretores, quando existente; a adequação ambiental do projeto; a infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público. Esses incisos, incluídos por meio da Lei nº 12.424, de 2011, buscam corrigir falhas identificadas no início do programa e inconsistências apontadas em recomendações e acórdãos dos órgãos de controle.

Além disso, a política de subsídio também foi um aprendizado importante decorrente das políticas habitacionais anteriores. Na lei que dispõe sobre o PMCMV, a subvenção econômica tem o objetivo de facilitar a aquisição, produção e requalificação do imóvel residencial; ou complementar o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento realizadas pelas entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação, compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança e de custos de alocação, remuneração e perda de capital. A subvenção poderá ser cumulativa com subsídios concedidos no âmbito de programas habitacionais dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios.

O PMCMV também passou por um conjunto de revisões e aprimoramentos visando à qualificação dos empreendimentos e unidades habitacionais produzidas. Foram instituídas especificações urbanísticas para os empreendimentos visando a maior sustentabilidade, dentre elas especificações para redução do porte dos conjuntos habitacionais, melhoria da inserção urbana, previsão de aquecimento solar, tratamento paisagístico e arborização, terraplenagem, análise de risco de deslizamento e drenagem.

Ademais, foi desenvolvida a Norma Brasileira de Desempenho NBR 15.575, de 2013, que contribui para a melhoria da sustentabilidade das edificações ao tratar do desempenho térmico, lumínico, isolamento acústico, segurança contra incêndio, durabilidade e estanqueidade (ser estanque à água de chuva para evitar penetração ou infiltração de água, além de evitar a formação de umidade e a proliferação de insetos e microrganismos).

A NBR 15.575-1, de 2013, também estabelece critérios de adequação ambiental no caso de implantação de empreendimentos, levando em consideração os riscos de deslizamento, enchentes, erosões, assoreamento de vales, lançamentos de esgoto a céu aberto sem tratamento adequado, contaminação do solo ou da água por substâncias tóxicas. A referida norma recomenda que os empreendimentos sejam construídos com uso racional de recursos naturais, com o intuito de diminuir a degradação ambiental, o consumo de água, de energia e de matérias-primas. Devem ser privilegiados os materiais que causem menos impacto ambiental, desde as fases de exploração dos recursos naturais à utilização final dos materiais. Além disso, é recomendável o reúso de água para reduzir a demanda de água da rede pública e diminuir o volume de esgoto enviado para tratamento.

É preciso destacar que o Minha Casa, Minha Vida Entidades contribui com projetos e empreendimentos de boa qualidade. São construções realizadas por associações e cooperativas autogestionadas, que levam em consideração as características regionais e locais. O governo estimula a participação e organiza os critérios públicos para habilitação dessas entidades populares com interesse, expertise e habilidade técnica para produzir as moradias. No entanto, essa modalidade recebe somente 2% do orçamento total do Programa (Maricato, 2017). Além dessa modalidade, também foi inserida a modalidade Sub-50 para que o PMCMV pudesse atender os municípios com menos de 50 mil habitantes, pleito de parlamentares que têm pequenos municípios em sua base eleitoral.

- **Resistências a mudanças**

Com relação à resistência a mudanças, neste tópico serão discutidos os aspectos atinentes ao Programa Minha Casa, Minha Vida que está vigente desde 2009. Já o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foi concebido em 2005, mas não chegou a ser colocado em prática, haja vista a mudança de coalizão e a aplicação de um novo sistema de crenças. O SNHIS, considerado um sistema idílico, não chegou a se concretizar.

Dessa maneira, apesar de alguns aspectos de aprendizado orientado à política habitacional, o PMCMV ainda apresenta certas dimensões mal equacionadas, que precisam ser discutidas e aprimoradas. As evidências de resistências a mudanças estão relacionadas à falta de articulação do programa com a política urbana; ausência de mecanismos para enfrentar a questão fundiária; problemas de localização dos empreendimentos; demasiados privilégios concedidos aos empresários; empreendimentos habitacionais concebidos em larga escala; baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos conjuntos habitacionais; descontinuidade em relação ao SNHIS e pouca ênfase aos processos de participação e controle social (Cardoso e Aragão, 2013).

A Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade delegaram aos municípios a competência para definir e implementar os mecanismos de política urbana, principalmente os princípios de função social da propriedade e controle do uso do solo. No entanto, a descentralização prevista na Carta Magna gera impasse em relação à articulação entre a esfera federal, que detém os recursos a serem aplicados na política de habitação, e a esfera municipal, que detém o domínio das terras públicas e está incumbida de realizar a política

urbana. Esse modelo de distribuição de competências não confere papel específico aos estados, que ficam à margem do processo decisório. Assim como ocorreu no período do BNH, o PMCMV não trata da questão da terra, que representa o nó da política urbana brasileira, e não trata da segregação socioespacial, principal gargalo do programa (Amoré, 2015).

O aumento dos investimentos em política habitacional sem a adoção de mecanismos para enfrentar a questão fundiária propicia o aumento do preço da terra e dos imóveis. Nas periferias de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Brasília e Fortaleza, os preços dos terrenos duplicaram desde o lançamento do PMCMV. Dessa forma, a especulação imobiliária tende a exacerbar as desigualdades urbanas e aumentar os lucros do setor financeiro, produtivo e comercial. Ao compactuar com as demandas dos empresários, que tendem a produzir habitação para as faixas de renda de 7 a 10 salários mínimos, o PMCMV repete o insucesso do BNH, que priorizou mais a classe média que a classes baixas. As classes menos favorecidas representam 90% do déficit habitacional, mas somente 40% das unidades construídas do PMCMV são destinadas a essas faixas de renda (Maricato, 2014).

Levando-se em consideração a falta de articulação federativa entre o governo federal e municipal, a ausência de meios para impor a aplicação das diretrizes do Estatuto da Cidade e a dinâmica de mercado que busca terra mais barata para construir, a tendência é aumentar o problema de localização dos empreendimentos. A maioria dos terrenos utilizados na construção dos conjuntos habitacionais é distante dos centros urbanos e carentes de infraestrutura, tais como transporte, iluminação pública, pavimentação e sistema de água e esgoto tratado. Ademais, em determinadas localidades não há equipamentos sociais, como escolas, creches, centros de saúde, espaços de diversão e lazer. O poder local fica refém da predatória e fragmentada expansão da cidade, que favorece a segregação espacial e a captura privada de investimentos públicos (Fix e Arantes, 2009). A produção periférica foi um erro que também ocorreu no período do BNH, haja vista a predominância da desarticulação entre a produção habitacional e as matérias urbanísticas.

A captura privada de investimentos públicos propicia exacerbada condição de privilégio ao setor empresarial. As construtoras buscam incluir nos seus ganhos o lucro da construção e o lucro da mercantilização do empreendimento, referente ao lucro imobiliário da utilização do uso do solo. Para ampliar os ganhos financeiros, as empresas procuram os

terrenos mais baratos e que permitem incluir uma margem maior de lucro. Essa estratégia empresarial aumenta o custo social da unidade habitacional, haja vista que os moradores precisam gastar mais tempo e dinheiro com transporte público, além de enfrentar problemas de infraestrutura urbana e ausência de equipamentos sociais. Tais aspectos enfatizam o modelo de espoliação urbana que caracteriza o histórico processo de urbanização brasileira (Cardoso e Aragão, 2013).

Além disso, as construtoras de maior porte buscam reduzir os custos de construção por meio de ganhos de produtividade, com ampliação de escala dos empreendimentos habitacionais e standardização. Os conjuntos habitacionais apresentem critérios padronizados que não levam em consideração as características regionais e locais. Segundo Maricato (2009), certas empresas em São Paulo propõem empreendimentos de 30 mil unidades, com mais de 120 mil moradores, no meio do nada, a 13 km do núcleo urbano mais próximo. Esses conjuntos habitacionais chegam a ser maiores que determinadas cidades brasileiras. Apesar dos normativos do PMCMV proporem um limite de 500 unidades por empreendimento, as construtoras burlam as regras e subdividem esses empreendimentos, conseguindo aprovar projetos em áreas contíguas. Dessa maneira, são utilizadas as mesmas especificações arquitetônicas e soluções construtivas, sendo a standardização pejorativamente denominada “plantação de casas”.

A maximização do lucro tende a reduzir os custos da produção e diminuir a qualidade arquitetônica e construtiva dos conjuntos habitacionais. Muitos empreendimentos apresentam problemas de infiltrações, rachaduras e alagamento antes de serem entregues aos mutuários. Os materiais de construção são de baixa qualidade e as unidades habitacionais são compactas. Esses problemas são apontados com frequência nas auditorias do TCU e CGU.

Desde o lançamento do PMCMV, os recursos do FNHIS diminuíram e passaram a ser utilizados nas ações de urbanização de assentamentos precários e desenvolvimento institucional. A priorização da alocação de recursos em obras do PAC e do PMCMV contribuíram para descontinuidade do SNHIS, que assumiu caráter subsidiário na política habitacional.

Ademais, os processos de participação e controle social perderam ênfase na tomada de decisão do Minha Casa, Minha Vida. A descentralização do programa por meio das agências da Caixa Econômica Federal agilizou o acesso dos recursos pelo setor privado,

mas esvaziou a participação e debate dos representantes do Conselho das Cidades. As forças sociais foram desmobilizadas e fragmentadas, enquanto os espaços de participação institucional foram ampliados. A profusão de conselhos sobre diversos temas e diversas instâncias capturou as lideranças sociais em torno de demandas fragmentadas, redução das lutas sociais e visão segmentada da política urbana (Maricato, 2014). Dessa maneira, é possível constatar que houve um significativo retrocesso em relação à atuação dos órgãos colegiados com participação dos representantes da sociedade civil no período de análise desta pesquisa.

6) CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação realizou uma análise do subsistema de política habitacional no Brasil no período de 1992 a 2014, levando em consideração o referencial teórico do *Advocacy Coalition Framework*. As principais bases regulatórias da pesquisa foram as leis que instituíram o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Programa Minha Casa, Minha Vida. Nesse interim foram abordados os processos decisórios e as mudanças institucionais que ocorreram em tal período. Os objetos de pesquisa abordados foram os processos de mudança institucional e resistências a mudanças da política habitacional, com ênfase nos valores e nas ideias que contribuem para a constituição do sistema de crenças.

O ACF se mostrou um modelo adequado para avaliar política pública de habitação, devido à complexidade de atores, crenças e recursos de poder. Além disso, o modelo também leva em consideração os fatores internos e externos do arcabouço de análise. De acordo com Sabatier e Jenkins-Smith (1999), as políticas públicas e os programas governamentais incorporam teorias de como atingir seus objetivos, podendo ser percebidos como representações dos sistemas de crenças dos atores envolvidos. Sendo assim, as leis e os atos regulatórios de política de habitação podem ser analisados como predomínio de um determinado sistema de crenças ou diferentes sistemas de crença.

Durante o processo de análise das crenças, foi possível verificar que ao lançar o PMCMV, o governo federal ignorou os 30 anos de lutas sociais e conquistas político-institucionais decorrentes da aprovação do Estatuto da Cidade, criação do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, lei de assistência técnica e formulação do Plano Nacional de Habitação. Foram repetidos os erros da política desenvolvida pelo BNH, que produziu grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas sem infraestrutura urbana e que privilegiou a classe média em detrimento das classes menos favorecidas. Além disso, o PMCMV exacerbou o problema da questão fundiária e das desigualdades socioespaciais.

Com a análise da lei que instituiu o SNHIS, verificou-se que o Sistema foi formulado com o intuito de ser uma política de estado para discutir a reforma urbana e o direito à cidade, com diretrizes urbanas consolidadas, participação social e distribuição de competências entre os entes federados. Já o PMCMV foi um Programa de governo com caráter anticíclico, que buscou gerar nova demanda habitacional e impulsionar o mercado

financeiro. Cada período foi marcado por relações de poder entre os grupos de atores envolvidos e distintas coalizões de defesa.

Para responder as perguntas de pesquisa sobre quais são as coalizões que influenciam a dinâmica da política de habitação e como essas coalizões atuam e propiciam mudanças institucionais, foram analisados os atores individuais e coletivos que participaram da política de habitação e da política urbana brasileira. As análises foram pautadas por várias entrevistas e por um conjunto de documentos codificados por meio do desenvolvimento de um código de análise documental com componentes de *deep core* e *policy core*. Segundo o ACF, o *deep core* corresponde aos axiomas fundamentais, com postulados normativos e ontológicos. Já o *policy core* corresponde às posições básicas sobre a política pública, concernentes às estratégias para atingir os valores de *deep core*.

Com a aplicação do código e a análise qualitativa dos dados, foi possível identificar as coalizões da política habitacional no período de 1992 a 2014. Os resultados encontrados nesta dissertação, em grande medida, confirmam os resultados encontrados por Araújo (2013) no esforço comparativo de análise das agendas verde e marrom. No caso do subsistema habitacional, os dados da agenda marrom puderam ser adaptados e houve uma extensão da discussão acerca da aplicação do modelo de coalizão de defesa.

A pesquisa confirmou que as coalizões de defesa são marcadas por diversas crenças comuns, práticas e interesses que orientam a definição da política. Nesse período da análise, ficou evidente a prevalência de três coalizões: sociourbanistas, desenvolvimentistas tradicionais e urbanocratas.

As crenças da coalizão sociourbanista estão relacionadas à função social da propriedade no contexto urbano, à concepção do direito à cidade, compreendido como direito à terra e à moradia urbanizada, direito ao saneamento básico, acesso à infraestrutura urbana e ao transporte, direito ao trabalho justo e às formas de acesso ao lazer e cultura. Nesse contexto, as cidades pressupõem espaços de inclusão e justiça social, onde as pessoas possam viver com dignidade e usufruir dos equipamentos sociais. Para isso, a política de desenvolvimento urbano tem o papel de superar o desafio de coordenar as políticas públicas e reduzir as sobreposições. Ademais, essas políticas precisam ser pensadas e gestadas com o apoio da participação social, para que os cidadãos possam se manifestar e para que haja controle social, aproximando as ações do poder público à realidade da população.

Em relação às crenças da coalizão desenvolvimentista tradicional, as ideias estão relacionadas à importância da participação do setor privado na condução da política pública. O estado conta com a atuação dos empresários para que sejam construídos os empreendimentos habitacionais e para que sejam criados novos postos de trabalho. Com a construção de moradias e o surgimento de novos empregos, a economia pode crescer e gerar desenvolvimento para o país. Os aspectos de planejamento urbano, participação social e redução das desigualdades assumem papel secundário, pois o mais importante é o desenvolvimento econômico.

Por conseguinte, as crenças da coalizão urbanocrata vão ao encontro das melhorias incrementais das políticas e programas de governo. No caso do Programa Minha Casa, Minha Vida, os burocratas buscaram implementar mudanças institucionais por meio da elaboração de leis, portarias, instruções normativas e normas de desempenho que possibilitem verificar o aperfeiçoamento dos normativos e o aprendizado orientado à política. As alterações não chegam a mudar o escopo do programa, mas garantem condições mais dignas às famílias em situação de risco, que moram em locais insalubres ou que estejam em regiões de deslizamento de encostas. Também são aprimoradas as regras que preveem a necessidade de investimento em infraestrutura e equipamentos sociais, para que os moradores possam usufruir de educação, saúde, transporte público e lazer.

Além disso, foram feitos ajustes no PMCMV que se caracterizam como aprendizado orientado à política pública. Cabe destacar avanços em relação à modalidade de produção habitacional em municípios com menos de 50 mil habitantes, incorporação de especificações mínimas para os projetos e para as construções, referentes à melhoria da sustentabilidade das edificações, estabelecimento de parâmetros para o trabalho social, bem como definição de metas e responsabilidades federativas para a realização de infraestrutura urbana nos empreendimentos. Outra modalidade que apresenta bons resultados é MCMV-Entidades, com estabelecimento de critérios públicos para habilitação de entidades populares que demonstrem interesse, experiência e condições técnicas para produzir habitação por meio de cooperativas que adotam a autogestão.

No entanto, ainda persistem aspectos de resistências a mudanças que dificultam o aprendizado orientado à política de habitação. Esses aspectos podem ser verificados em relação ao Programa Minha Casa, Minha Vida, mas não podem ser verificados em relação ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse, pois não foi implementado na prática, haja

vista que ficou restrito ao campo das ideias. No caso do PMCMV, o desaprendizado está relacionado à falta de articulação do programa com a política urbana, ausência de mecanismos para enfrentar a questão fundiária, problemas de localização dos empreendimentos e excesso de privilégios concedidos aos empresários. Ademais, os empreendimentos construídos em larga escala tendem a desconsiderar as peculiaridades regionais, apresentam baixa qualidade arquitetônica e construtiva, estão descolados das diretrizes estabelecidas pelos planos locais de habitação de interesse social e dão pouca ênfase aos processos de participação e controle social.

Esta pesquisa se limita a analisar os atores, as coalizões e as mudanças institucionais referentes aos casos do SNHIS e PMCMV no subsistema de habitação. Não foram analisadas alternativas relacionadas aos serviços habitacionais como o aluguel subsidiado, assistência técnica vinculada à promoção habitacional por autogestão e subsídios à compra de materiais de construção. Também carecem de mais pesquisas as alternativas de reabilitação de edifícios localizados em espaços urbanos, principalmente nos centros urbanos, com a finalidade de evitar a formação de guetos nas periferias e impacto ambiental decorrente da construção de extensos conjuntos habitacionais localizados em áreas afastadas e desprovidas de infraestrutura urbana.

Os campos promissores de estudos futuros de políticas públicas estão relacionados à aplicação do *Advocacy Coalition Framework* ligados à nova agenda urbana e ao conceito de *smart city*. O ACF pode fornecer importantes subsídios para compreender a dinâmica dos atores e das coalizões, permeadas por conflitos e alianças, em assuntos que envolvam gestão integrada da política urbana e ampliação da discussão do direito à cidade, inserindo temas da nova agenda referentes às cidades seguras, saudáveis e acessíveis, resilientes e sustentáveis, com prosperidade e qualidade de vida a todos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALAS, Paulo. O fenômeno dos supercondomínios: verticalização na metrópole paulistana no início do século XXI. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

AMORE, C. Minha Casa Minha Vida para iniciantes. In: AMORE, C; SHIMBO, L; RUFINO M. (org). Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1ª ed., Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARAGÃO, Thêmis. Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza – história e perspectivas. Dissertação (mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. IPPUR/UFRJ, 2010.

ARAÚJO, Suely M. V. G. Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

ARAÚJO, Suely M. V. G. Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. Brasília, 2013.

AZEVEDO, S; ANDRADE, L. A. G. Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BERNARDI, Bruno B. Perspectivas, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Caderno MCidades nº 1. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. Caderno MCidades nº 4. Brasília, 2004a.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades: um exercício de gestão democrática. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades. Construindo uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília, 2006a.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Relatório Final da 3ª Conferência Nacional das Cidades. Desenvolvimento urbano com participação popular e justiça social. Avanço na gestão democrática das cidades. Brasília, 2008.

BRASIL. Presidência da República. Destaques. Secretaria de Comunicação Social. Ano VI, n. 1, nov.2012/fev.2013. Brasília, 2013.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O Estatuto da Cidade e o Habitat III; um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Marco Aurélio Costa (org.). Brasília, 2016.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil – a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. In: Planejamento e políticas públicas nº 46. Brasília, 2016a.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Relatório brasileiro para a Habitat III. Brasília: ConCidades, IPEA, 2016b.

BRASIL. Conferência das Cidades. In: <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/secretaria-executiva/108-conselho-das-cidades/conferencia-das-cidades/1570-1o-conferencia-das-cidades>. Acesso em 20 de junho de 2017.

BROWN, A.E; STEWAR Jr, J. Competing advocacy coalitions, policy evolution, and airline deregulation. In SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H.C. (EdS.). Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Boulder: Western Press, p.83-104, 1993.

CALDAS, Maria F. Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2015.

CAPELARI, M; ARAÚJO, S; CALMON, P. Advocacy Coalition Framework: um balanço das pesquisas nacionais. Administração Pública e Gestão Social, 7(2), 91-99, 2015.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L; ARAGÃO, T. A; ARAÚJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: Encontro Nacional da ANPUR, 14. Rio de Janeiro, 2011.

CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto. 2 ed. Porto Alegre, Bookman, 2007.

CUNHA, E; ARRUDA, A; MEDEIROS, Y (org.). Experiências em habitação de interesse social no Brasil. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2007.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. American Sociological Review 48, 147-60, 1983.

FERREIRA, J. S. Whitaker (org.). Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. São Paulo: LABHAB - FUPAM, 2012.

FIX, M; ARANTES, P. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Jundiaí: Human Rights in Brazil, 2009.

FÓRUM Nacional da Reforma Urbana. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br>. Acesso em 19/06/2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil. <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>. Acesso em 18 de outubro de 2016.

GAETANI, Francisco. As Políticas de Gestão Pública e os Desafios da Coordenação. In: Oliveira, Fátima B. (org.). Rio de Janeiro, Editora FGV, p. 38-46, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Informações Territoriais. IBGE. Censo Demográfico, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic, 2013.

JENKINS-SMITH, H.C. Analytical debates and policy learning: Analysis and change in the federal bureaucracy. *Policy Science*, v.21, p. 169–211, 1988.

JENKINS-SMITH, H.C; SABATIER. P.A. Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy*. v.14, n.2, 1994.

LOUREIRO, Maria e ABRUCIO, Fernando. Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 14, 69-89, 1999.

MARGUTI, B; ARAGÃO, T. Habitação e assentamentos precários no Brasil: trajetória e desafios para o alcance da justiça espacial. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. IPEA, 2016.

MARICATO, Ermínia. *A política habitacional durante o regime militar*. Petrópolis, 1987.

MARICATO, Ermínia. *Reforma Urbana: Limites e Possibilidades Uma Trajetória Incompleta*. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos (org.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O futuro das cidades Brasileiras na Crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

MARICATO, Ermínia. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. *Caderno Metrópoles (PUCSP)*, v.21, p. 33-52, 2009.

MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. 3. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

MARICATO, Ermínia. Cortes no Minha Casa, Minha Vida vão estimular a precarização da moradia. Revista Carta Capital, 2016.

MARICATO, Ermínia. Entrevista ao Brasil de Fato. <https://www.brasildefato.com.br/2017/07/14/o-que-garante-avancos-e-luta-nao-basta-eleger-governos-diz-erminia-maricato>. Acesso em 16 de julho de 2017.

MENICUCCI, T.M.G. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. Pensar BH-Política Social. Edição Temática n.3 – Maio/Julho de 2002.

MENICUCCI, T.M.G. Gestão de Políticas Públicas: Estratégias para construção de uma agenda. Paper apresentado no IX Congreso Nacional de Recreación, Coldeportes/FUNLIBRE – Bogotá, D.C., Colômbia – Setembro de 2006. <http://www.redrecreacion.org/documentos/congreso9/TMenicucci.html>.

O'DONNELL, G. Horizontal Accountability in New Democracies, in Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner, eds., The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Lynne Rienner, 1999.

OLIVIERI, Cecília. Os Controles Políticos sobre a Burocracia. Revista de Administração Pública, 45(5) 1395-1424, 2011.

PAULA, Eugênio Rodrigues. As faces da política habitacional brasileira: da ditadura à redemocratização. Seminário de Pesquisa da Faculdade de Ciências Sociais. Universidade Federal de Goiás, 2010.

PORTAL BRASIL. Entenda como funciona o Minha Casa, Minha Vida. <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2014/04/entenda-como-funciona-o-minha-casa-minha-vida>. Acesso em 18 de outubro de 2016.

ROLNIK, Raquel. Descentralización y Federalismo en el Brasil. Quórum: revista de pensamento ibero-americano, n.8-9, p.91-99, 2004.

ROLNIK, R; NAKANO, K. Direito à moradia ou salvação do setor? Folha de São Paulo, São Paulo, p. A3, 2009.

SABATIER, Paul. Theories of Policy Process. Westview Press, 2007.

SABATIER, Paul; 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. IPEA, Brasília, 1999.

SAULE JUNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>. Acesso em 19 de junho de 2017.

SILVA, M; TOURINHO, H. O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 17, n. 34, pp. 401-417, nov. 2015.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, vol. 11, nº 4, out de 2000.

UN-HABITAT. *Global Report on Human Settlements: Planning Sustainable Cities - Abridged Edition*, 2009.

VIANA, Luna. Entre o abstrato e o concreto: legados do embate sobre o projeto de integração do São Francisco ou da transposição. Dissertação (mestrado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

VICENTE, Victor. *Análise de Mudanças Institucionais na Política de Ordenamento Territorial Urbano no Distrito Federal (1991-2009)*. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA), Universidade de Brasília. Brasília, 2012.

VICENTE, Victor; CALMON, Paulo. *A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa*. XXXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro: EnANPAD, 2011.

WEIBLE, C.M. Beliefs and perceived influence in a natural resource conflict: An advocacy coalition approach to policy networks. *Political Research Quarterly*, v.58, n.3 set, 2005.

WEIBLE, C.M. Expert-based information and policy subsystems: A review and synthesis. *The Policy Studies Journal*, v. 36, n. 4, 2008.

WEIBLE, C.M; SABATIER, P. A.; McQUEEN, K. Themes and variations: Taking stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, v. 37, n. 1, p.121-140, 2009.

WEIBLE, C.M; SABATIER, P. A; JENKINGS-SMITH, at all. A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework. . *The Policy Studies Journal*, p. 349-460, 2011.

WEIBLE, C.M; JENKINS-SMITH, H. The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues. In: Peters, B. Guy e Phillipe Zittoun. *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*. London: Palgrave MacMillan, p. 15-34, 2016.