

Lucros e votos: empresários e governo na política habitacional brasileira

EDNEY CIELICI DIAS

Doutorando do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo

e-mail: edney@uol.com.br

Trabalho preparado para apresentação no III Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 22 a 26 de abril de 2013.

Mesa 6 – Transferências governamentais e estratégias partidárias

Resumo: A política habitacional retomou seu relevo no país com a ascensão do PT ao governo federal, após mais de 20 anos de baixa produção de moradias. Este artigo demonstra – por meio da análise de documentos, entrevistas e pesquisa de opinião com empresários – que o impulso da dessa política pública está inserido no projeto de poder petista, baseado no crescimento econômico e na expansão de programas sociais. Verificou-se a confluência de interesses entre o governo Lula (2003-2010) e o empresariado da construção civil – este, interessado em ampliar seus negócios, e aquele, em ampliar a oferta de emprego e o nível de atividade da economia. O ápice desse processo se dá com o lançamento do maior programa de habitação social implantado no país, o Minha Casa, Minha Vida, no qual as construtoras têm papel central na elaboração, viabilização e execução de projetos de moradia social.

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

Lucros e votos: governo e empresários na política habitacional brasileira

Edney Cielici Dias

Introdução

A relação próxima de setores empresariais com o Partido dos Trabalhadores não causa mais surpresa aos observadores da política brasileira. Esse partido de origem operária causava apreensão às elites até a eleição de seu principal líder, Luiz Inácio Lula da Silva, para presidente da República em 2002. Hoje, nas reuniões do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, a atual chefe do Executivo, a também petista Dilma Rousseff, enaltece a experiência de grandes empresários para o aprimoramento gerencial do governo. No Ministério da Fazenda, os diversos segmentos empresariais são ouvidos no Grupo de Avanço da Competitividade. Nos últimos dez anos, o empresariado tem tido forte participação na formulação de políticas públicas e as críticas agora se voltam ao que seria uma excessiva proximidade do governo federal e de sua base aliada com o mundo dos negócios.

A produção habitacional brasileira ressurgiu nesse novo contexto de confluência de interesses do governo com o setor privado. Diversas análises têm apontado o papel central das construtoras no principal programa habitacional do governo federal, o Minha Casa, Minha Vida. Este trabalho sintetiza resultados de minha pesquisa de mestrado sobre a trajetória recente da política habitacional brasileira no que se refere à confluência de interesses entre os atores que possibilitou a retomada da produção habitação em larga escala.

O renascimento, por assim dizer, do setor de habitação ocorreu 20 anos após a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), ocorrida em 1986. Se a retomada da produção habitacional nos níveis anteriores à crise do banco era improvável nos anos que imediatamente se seguiram ao seu fim – em razão de fatores como alta inflação, baixo crescimento econômico e fragmentação institucional –, seria factível supor que ela ocorreria após a estabilização da economia brasileira, com a implantação do Plano Real (1994). Transcorreu-se, no entanto, um longo período para que isso viesse a acontecer. Tendo em vista esse panorama, este artigo orientou-se pela seguinte pergunta: *qual a conjunção de*

interesses possibilitou retomada da produção habitacional nos dois mandatos presidenciais de Lula?

O petista assumiu o poder com a perspectiva de imprimir uma agenda de geração de empregos e renda, respeitando as condições de estabilidade macroeconômica estabelecidas por seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso (PSDB). A administração petista conseguiu colocar em prática um projeto “desenvolvimentista”, gerador de empregos, renda e receita tributária, elementos essenciais para uma base eleitoral formada originalmente por trabalhadores e acrescida, ao longo de seus mandatos, por amplos segmentos dependentes de programas sociais. Dentro desse projeto político, estabeleceu-se um relacionamento estreito com os setores empresariais, visto que esse modelo econômico envolve a interdependência de condições favoráveis aos negócios e de exequibilidade de programas de *welfare*. Em termos de produção habitacional no governo Lula, o volume de financiamentos para a classe média foi multiplicado por 26 entre 2003-2010; considerando os fundos destinado à habitação social, o volume de recursos foi multiplicado por seis entre 2003-2009.

Para chegar ao governo central e estabelecer um projeto coerente de poder, o PT seguiu o roteiro histórico da social-democracia, tal como formulado por Adam Przeworski (1991, [1985]), o que implica aliança com partidos à direita, para ganhar as eleições, e com setores empresariais, para gerar uma política de emprego e renda que beneficie sua base eleitoral. Para testar a ocorrência dessa lógica no caso brasileiro, foi estudada vasta documentação referente à política habitacional de entidades representativas da construção e do governo, bem como indicadores de produção habitacional. Foram entrevistadas personagens-chave da política habitacional, do setor privado, do governo e do movimento popular de moradia para obter informações sobre o período mais recente. O material empírico é complementado por uma pesquisa com a participação de mais de uma centena de executivos da construção, abordando a percepção das políticas públicas para o setor.

A próxima seção tratará da abordagem teórica utilizada na análise da relação do governo petista com o empresariado. A seção subsequente tratará da trajetória da política habitacional sob o governo Lula. Por fim, serão detalhados aspectos da pesquisa empírica e apresentada uma breve consideração dos resultados.

Atores e a lógica social-democrata

Na literatura institucional, a interação dos atores constrangidos por instituições são o elemento central da mudança. Para entender esses processos, é necessário, portanto, abrir a caixa-preta da ação coletiva e identificar como se estabelecem as articulações dos principais atores e suas coalizões.¹ As reformas na política habitacional brasileira durante o governo Lula possibilitaram a retomada da produção habitacional em grande escala no país (DIAS, 2012). As reformas explicam o desempenho recente da habitação, mas o que explica essas mudanças no arranjo institucional? Quais atores lhe deram sustentação? Defende-se neste artigo que a relação do Executivo federal com o setor empresarial foi elemento decisivo na concertação da política de habitação. Tendo como referência o papel decisivo das preferências do ocupante do governo federal no desenho e na implementação da política de habitação, o argumento central é que a lógica de manutenção de poder determinou uma políticas de característica keynesiana, em que a habitação ocupa um lugar destacado.

Três elementos de natureza institucional estruturam essa argumentação:

1. A principal *autoridade decisória* em política habitacional no Brasil é o governo federal. O Executivo federal disciplina e controla os principais fundos da habitação, traça as diretrizes nacionais da política habitacional, define subsídios do Orçamento Geral da União (OGU) para a moradia e, além disso, é responsável pelo principal agente promotor da habitação, a Caixa Econômica Federal. Portanto, é o principal ator no planejamento e implantação da política pública, uma vez que os Estados e os municípios estão subordinados a ele em termos de oferta de recursos.²

¹ Nas palavras de Margaret Weir (2006, pág.175): “[...] established interest definitions and ties are subject to renegotiation. Such renegotiations are especially likely in political environments that challenge existing policies either directly or indirectly. When the actors are themselves organizations, it is crucial to open the black box of organizational structure and decision making to understand how groups define their interests and identify potential allies.”

² De acordo com a Constituição (artigo 21, inciso XX), cabe à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, bem como (artigo 23, inciso IX) promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, em parceria com Estados e municípios. Poucos Estados possuem recursos suficientes para a política habitacional independente – São Paulo é sempre a exceção apontada, pois destina parte da arrecadação do ICMS, referente a um ponto percentual da alíquota, para a provisão de moradias. Os municípios, por sua vez, são responsáveis legalmente pelo disciplinamento do uso do solo e pelas políticas urbanas e de moradia, mas em regra não têm recursos para a execução de uma política habitacional autônoma. Em contrapartida, o poder legal do

2. O Executivo federal é também o *locus* privilegiado da defesa de interesses e de concertação da política habitacional. O governo Lula ampliou os canais de acesso ao Executivo federal, com a instituição de conselhos e grupos. Cabe notar que esse poder determina normas e regulamentos que não necessitam de aprovação do Congresso. No que se refere à produção legislativa, Figueiredo e Limongi (2001) demonstraram que o Poder Executivo desempenha um papel decisivo. O presidencialismo de coalizão brasileiro funciona na prática como uma democracia parlamentarista em termos de governabilidade e de produção legislativa (LIMONGI, 2006). Dessa forma, o Executivo é alvo prioritário dos grupos de interesse, conforme demonstrou Mancuso (2007).

3. No que concerne à *efetividade de acesso à autoridade*, a comparação das administrações FHC e Lula indica elementos contrastantes. A pesquisa junto à documentação das entidades da construção civil revela uma insatisfação com relação à postura do governo FHC no tocante às demandas setoriais – o “diálogo” existia, mas dificilmente se traduzia em políticas concertadas do governo com o setor privado. O governo Lula, em contraste, mostrou-se receptivo às proposições do empresariado, ativo em medidas a favor da atividade econômica e da redução de incertezas.

Segundo Diniz (2009), a gestão Lula “retoma – porém, modificando – a antiga tradição de articulação entre os setores privado e público, entre setores da sociedade civil e o Estado, dentro de instâncias específicas do aparato estatal”. Os diversos canais de diálogo – como o CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), o CNDI (Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial), o Grupo de Acompanhamento da Crise e o Grupo de Acompanhamento da Competitividade – são exemplos disso. A criação desses grupos formaliza um canal direto entre governo e empresários que dispensa a intermediação do Congresso. Além das arenas mais formalizadas, os representantes de setores empresariais encontram canais abertos de discussão nos ministérios e na própria Presidência da República.

Executivo federal sobre o desenvolvimento urbano, em especial sobre o controle do uso e ocupação do solo, é pequeno. O Estatuto da Cidade define a política urbana como competência municipal, conferindo à municipalidade os instrumentos legais de execução. Portanto, o poder do governo federal, embora central no planejamento e no controle de recursos, depende do poder municipal na política urbana.

Em uma apreciação mais geral, políticos e burocratas enfrentam custos informacionais que podem ser diminuídos pela ação dos grupos de interesse (RICCI, 2006). Isso se dá, por exemplo, quando uma entidade privada municia o governo com dados que embasam a tomada de decisões. Esse argumento, cuja origem remonta a Downs (1999, [1957]), é frequentemente negligenciado.³

Para chegar ao governo central e estabelecer um projeto coerente de poder, o PT seguiu o roteiro histórico da social-democracia, tal como formulado por Adam Przeworski (1991, [1985]). O partido havia se consolidado como força eleitoral desde os anos 80, mas sempre como segunda força nos pleitos presidenciais. Assim foi contra Collor, em 1989, assim foi contra FHC, em 1994 e 1998. Para a eleição de 2002, Lula tinha clara a necessidade de estabelecer alianças mais amplas, mesmo que isso envolvesse coligações com partidos de direita. O dilema era ganhar ou não ganhar, o que implicava um programa que não fosse hostil ao capital (SINGER, 2010; SAMUELS, 2004). Assim, no roteiro de Przeworski, resolveu-se o “dilema eleitoral”, no qual o partido de base operária ascende ao poder com alianças com partidos à direita. Uma vez no poder, seguindo o mesmo roteiro, o partido procura atender os interesses de suas bases com uma política de crescimento econômico.⁴

No modelo clássico europeu, os partidos sociais-democratas, na chegada ao poder por volta dos anos 30, eram representantes da classe operária, com setores técnicos e intelectuais e sem desafios importantes à esquerda (PASQUINO, 1991), situação semelhante à do PT em 2002. Uma vez no poder – assim como ocorreu no caso europeu –, cumpre gerar

³ Um formulador da política habitacional do Reino Unido analisou essa questão de maneira ilustrativa. As decisões sobre a política podem ser tomadas de duas maneiras: a) os burocratas escutam os grupos organizados e os agentes de mercado para formular a política – nesse caso, os representados não são o povo, mas grupos organizados; b) a política é formulada por um grupo fechado de técnicos. Em ambos os casos, a escolha pode ser produto de pura ideologia ou de visão limitada da questão. A saída para esse dilema seria uma articulação coordenada das informações do grupo técnico governamental com os setores de mercado e os grupos organizados, de forma a dar embasamento informacional à política (Maclennan, 1982, *apud* O’Sullivan e Gibb, 2006). Essa questão foi discutida em entrevistas a esta pesquisa, na comparação entre os governos FHC e Lula. Segundo Sergio Watanabe, presidente do Sindicato da Indústria Construção de São Paulo (Sinduscon-SP), “O PT passou a ouvir e adotar ideias que considerava boas, diferentemente do tucanato”. Para José Carlos Martins, vice-presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), “No governo FHC, os dirigentes se encastelavam e isso não cabe no mundo de hoje. O governo Lula trouxe a característica sindical, a mesa de negociação”.

⁴ Uma fonte para captar elementos desse projeto é o filme “Entreatos”, do cineasta João Moreira Salles, que documenta os bastidores do candidato petista na eleição presidencial de 2002. Pode-se ouvir do próprio Lula e ver na prática a estratégia para ganhar a eleição, elaborada à parte das preferências radicais do partido. Uma vez que chegasse ao poder, Lula definiria o papel desses radicais como de “consciência crítica” do partido, subordinada ao projeto realista de governo – este, gestado no Instituto Cidadania e não nas instâncias partidárias, como relatam Samuels (2004) e Maricato (2011).

empregos, renda e receita tributária, elementos essenciais para uma base eleitoral formada em sua origem por trabalhadores e acrescida, ao longo de seus mandatos, de amplos segmentos favorecidos por programas sociais (SINGER, 2009). Passa a ser necessária, então, a aliança com o capital. O governo se coloca como garantidor do capitalismo em seu processo de acumulação e o keynesianismo se transforma na economia política da social-democracia (PRZEWORSKI, 1991 [1985]; SCHMITTER, 1974)⁵.

A partir de 2002, é formada no Brasil uma aliança de atores até então de preferências aparentemente antagônicas, ou seja, as lideranças petistas e o empresariado. Aparentemente paradoxal, não se trata de algo inédito na formulação das políticas públicas – atores com diferentes interesses podem concordar com determinado objetivo de política pública por razões diversas, conforme ensinou Charles Lindblom (1959). O programa de governo de Lula contemplava a habitação e esta se inseria em sua lógica de manutenção de poder. O empresariado da construção civil, por sua vez, queria condições favoráveis aos negócios. Em outras palavras, o governo estava de olho em votos; o empresariado, em lucros.

Durante a administração petista, os empresários da construção civil tiveram posição privilegiada em pelo menos três momentos de definição de agenda:

- Na busca da retomada do crescimento econômico pelo governo no início do primeiro mandato, em que demandas do setor privado por segurança jurídica para o mercado imobiliário e por aplicação de recursos dos *fundings* de habitação foram contempladas (2003-2004). A habitação atuou, portanto, como fator de estímulo à atividade econômica⁶;
- No lançamento do programa amplo de infraestrutura no início do segundo mandato – o PAC –, que envolvia projetos de moradia social (2007). Tratava-se de estimular do investimento e a habitação é parte da solução, com projetos de urbanização de favelas;

⁵ Mas não só da social-democracia, frise-se. Basta lembrar o New Deal de Roosevelt, que não era absolutamente um social-democrata.

⁶ De fato, essa é uma dimensão importante nos grandes programas de habitação. Arretche (1990) mostrou que essa era a ênfase nas grandes iniciativas na Suécia e nos Estados Unidos, de caráter keynesiano, e também no Brasil do “milagre” econômico.

- No bojo das políticas anticíclicas, em resposta à crise econômica mundial, em que foi lançado o PMCMV (2008-2009). O problema a ser resolvido era a manutenção da renda e do emprego no contexto de crise financeira mundial. A habitação surge como solução, recebendo investimentos públicos maciços em um programa social. A oportunidade, no caso, foi aberta pela crise internacional associada à proximidade das eleições de 2010.

A trajetória da política habitacional no governo Lula

De Sarney a FHC – ou seja, de 1985 a 2002 –, a política habitacional⁷ se tornou, à exceção de iniciativas isoladas, um assunto incômodo para os governos. Com a democratização e o contexto de crises econômicas que lhe foi paralelo, o modelo de intervenção estatal da economia montado pelos militares foi gradualmente substituído. Houve um progressivo enfraquecimento do aparato burocrático estatal e a valorização de maiores competências do setor privado, sobretudo no governo FHC.

Na análise de Arretche (2002), a agenda de reformas do governo FHC (1995-2002) visou rever o paradigma de centralização da política habitacional dos governos militares, por meio da descentralização da alocação dos recursos federais e pela introdução de princípios de mercado na provisão de serviços, com o objetivo de abrir espaço para a participação do setor privado e introduzir uma política de crédito para o mutuário final. Mas, como mostram os indicadores de produção, efeitos substantivos dessa mudança de paradigma não seriam verificados na gestão tucana. Como conter a inflação era prioridade, os efeitos expansivos do crédito imobiliário causavam apreensão na equipe econômica de FHC. Assim, recursos do SFH não eram aplicados em habitação por meio de vários expedientes.

Programas sociais instituídos no governo peessedebista tiveram continuidade e ganharam dimensão no governo petista – o que também ocorreu com programas de moradia social. A habitação passa ao primeiro plano das preocupações e decisões de governo. A hipótese para essa mudança de *status* da política pública, conforme propõe este trabalho, está

⁷ Política habitacional é entendida aqui como as condições institucionais de acesso à moradia, o que envolve tanto as atividades estatais referentes à regulação de mercados como a dimensão de política social (DIAS, 2012).

ligada ao projeto de poder do PT, no qual o crescimento econômico e a expansão dos programas sociais estão no ponto mais alto da agenda de governo.

Como demonstrou Dias (2012), houve nos governos FHC e Lula avanços graduais e cumulativos nas instituições da política habitacional. Nesta última administração, porém, as ações foram setorialmente orientadas,⁸ atendendo a antigas reivindicações da construção civil, das instituições de crédito imobiliário, da indústria de materiais de construção, do comércio varejista da construção – enfim, criou-se paulatinamente um contexto amplamente favorável ao negócio habitação, seja ela de segmento de mercado, seja em sua dimensão social.

O PT chega ao poder com uma proposta de política habitacional associada ao seu projeto de crescimento econômico, a qual é colocada em prática já no primeiro mandato de Lula. A aplicação da proposta se dá por meio de reformas, aplicada a duas frentes complementares da política pública: na recuperação do investimento dos fundos de habitação – com medidas de segurança jurídica de interesse direto do setor imobiliário – e na articulação federativa da política habitacional à luz das disposições do Estatuto das Cidades e do estabelecimento de um sistema da habitação social no país, numa agenda ligada diretamente aos movimentos de habitação e à militância do partido (DIAS, 2012).

Segundo Maricato (2005), o governo Lula procurou colocar em prática um novo paradigma de política de habitação. O projeto foi elaborado no Instituto Cidadania, uma criação de Lula e de seu círculo mais próximo com vistas à montagem de um programa de governo com perspectiva de ganhar as eleições de 2002 (SAMUELS, 2004). O plano foi consolidado no Projeto Moradia (INSTITUTO CIDADANIA, 2000), documento que traz um amplo repertório de propostas para a política de habitação.⁹ A vinculação da política habitacional ao crescimento econômico consta do Projeto Moradia:

⁸ Sobre esse tema, cito uma frase emblemática do vice-presidente de Economia do Sinduscon-SP, Eduardo Zaidan, em depoimento a esta pesquisa: “Gustavo Franco [presidente do Banco Central] e Pedro Malan [ministro da Fazenda] tinham alergia à economia real”. Empresários, muitos deles simpáticos ao PSDB, criticam a falta de atenção a questões setoriais na administração de FHC.

⁹ Segundo Maricato (2011), o Projeto Moradia foi acompanhado diretamente por Lula e patrocinado pela Fundação Djalma Guimarães e pela Bancoop (Cooperativa Habitacional dos Bancários). “Foi elaborado por uma equipe de técnicos, parlamentares, lideranças sociais após ouvir representantes de diversos setores da sociedade.” (pág. 7). Em entrevista para esta pesquisa, Evaniza Rodrigues, assessora da Presidência da Caixa Econômica Federal e líder da União Nacional da Moradia Popular, avalia que “o Projeto Moradia representou uma convergência de ações e visões políticas no contexto de experiências anteriores dos movimentos ligados à habitação”.

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

Essa proposição, apresentada em termos gerais no documento, foi colocada em prática nas ações da administração petista. O projeto visava ampliar o mercado de habitação e caberia ao Estado destinar subsídios diretos aos financiamentos habitacionais.

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

Os subsídios significam a expansão do mercado habitacional para faixas de renda que não o acessavam, o que teria efeitos importantes com relação às potencialidades do mercado imobiliário nacional. Trata-se, em outras palavras, de tornar acessível o crédito à casa própria (um bem de investimento) a famílias de renda comparativamente mais baixa. A proposta de complementação do financiamento por subsídios era defendida desde, pelo menos, meados dos anos 90 por entidades do setor privado.

A relação habitação-economia logo entrou na agenda e nas ações do recém-empossado governo petista, que assumiu em cenário econômico pouco animador. O Ministério da Fazenda queria ativar o mercado imobiliário como forma de reanimar a economia e, para isso, procurou ouvir os principais segmentos envolvidos. Esse posicionamento diferenciava marcadamente a gestão petista da tucana:

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

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

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

Os bancos perderam em ritmo mais veloz benefícios concedidos em anos anteriores, por conta da reestruturação do sistema bancário, e tiveram que cumprir com as metas de aplicação da poupança em habitação. A resolução 460 do FGTS (fundo de habitação social), de 2004, propiciou que o fundo concedesse subsídios diretos para a prestação de financiamentos a famílias de renda mais baixa, uma demanda histórica de setores da comunidade da política habitacional. Assim, o fundo passa a ter, mais marcadamente, uma função de política social. Adicionalmente, o volume de recursos do FGTS à habitação teve forte crescimento por influência do governo federal.

O segundo *front* de reformas da política habitacional no governo Lula foi o da articulação da política habitacional à luz das disposições do Estatuto das Cidades e do estabelecimento de um sistema da habitação social em nível nacional, uma bandeira histórica dos movimentos de habitação, na qual se insere a militância petista ligada a essa política pública. A criação, em 2003, do Ministério das Cidades visava rearticular a política urbana em nível federal. É criado o Conselho Nacional das Cidades¹⁰ como instrumento de gestão da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). As Conferências Municipais,

¹⁰ Órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, em que os atores participam do processo de tomada de decisão sobre as políticas executadas pelo ministério. O Conselho das Cidades é constituído por 86 titulares – 49 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal – além de 86 suplentes, com mandato de dois anos.

Estaduais e Nacionais das Cidades¹¹ estabelecem um processo de discussões e formulação de propostas entre o poder público e os setores interessados na política urbana. A criação do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS- FNHIS), pela lei 11.124 de 2005, expressou, por sua vez, uma antiga demanda da comunidade política, ao estabelecer um desenho institucional que prevê a integração entre os três níveis de governo, definindo as regras de articulação financeira do FNHIS. O sistema e o fundo também constavam do Projeto Moradia e projeto tramitava no Congresso Nacional desde 1991.

Em resumo, paralelamente ao aumento da segurança jurídica, à recomposição dos fundos de financiamento e ao aumento de recursos para a política social de habitação, foi colocado em prática pela administração petista um amplo desenho institucional baseado nas disposições do Estatuto da Cidade.

O primeiro mandato de Lula chegaria a seu final com a expectativa de que as iniciativas de investimento em habitação e infraestrutura fossem ampliadas no bojo de um programa de desenvolvimento de maior peso. Com a economia mais forte ao final do primeiro mandato,¹² havia nos ministérios sinalização de mobilização para investimentos, o que ganharia materialidade em 2007, no novo mandato. No início desse ano, a agenda estava pautada por investimentos em infraestrutura que alçassem o crescimento econômico a um novo patamar. Vem então à luz o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), uma sinalização forte de inversões do setor público e das empresas estatais.

No que se refere aos investimentos em moradia no PAC, a prioridade do governo, em consonância com a Política Nacional de Habitação, foram os investimentos em urbanização de favelas. Até o lançamento do PMCMV, em 2009, a política social de moradia, promovida pela Secretaria Nacional da Habitação, baseava-se em um conjunto de ações e programas em grande medida derivados do aprendizado em gestões anteriores do PT. Assim, os projetos de moradia do PAC expressam uma visão de política pública de setores do partido ligados à política habitacional, tanto do meio de acadêmico e de pesquisa como dos movimentos de habitação.

¹¹ Foram realizadas quatro Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005, 2007 e 2010). Como preparação a esses eventos, são realizadas conferências municipais, regionais e estaduais.

¹² Após um crescimento modesto do PIB no primeiro ano de mandato de Lula (1,1%), a economia se expande a taxas elevadas e fecha o primeiro mandato com um crescimento médio de 3,5% ao ano, de acordo com dados do Ministério da Fazenda (www.fazenda.gov.br).

Em 2009, em meio à crise financeira mundial, é anunciado o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Na análise da política habitacional no governo Lula, esse programa representa a quintessência da lógica que esteve por trás das reformas que promoveram a retomada da produção habitacional em larga escala no Brasil¹³. O objetivo do governo era não deixar o projeto do social-desenvolvimentismo afundar às vésperas das eleições gerais, que ocorreriam em 2010. A linha de frente da política habitacional do governo federal passa a ser a construção de moradia social a partir de projetos propostos, viabilizados e executados por construtoras, com subsídios diretos na prestação decrescentes de acordo com a faixa de renda.¹⁴

A Presidência da República passa a articular um plano diretamente com as principais construtoras do país¹⁵, a CBIC (representante das médias e pequenas construtoras) e também com lideranças dos movimentos de moradia. O objetivo era articular uma saída alternativa de investimento rápido em habitação, mesmo que isso se desse fora do contexto institucional defendido pela militância petista. De fato, o modelo PMCMV alterou o padrão de política habitacional defendido pelos setores do partido ligados à habitação, cujo modelo preferido era o de urbanização de favelas presente no PAC.¹⁶

Colocar o programa em prática significava dar condições de execução para as empresas privadas, não sujeitas aos trâmites dos órgãos de controle do governo e à

¹³ O PMCMV foi anunciado em março de 2009 com a meta de construir 1 milhão de moradias. Em 2010, foi lançada sua segunda fase, com o objetivo de construir mais 2 milhões de residências até 2014. O programa atende a famílias de até 10 salários mínimos de renda e possui subsídios escalonados, cobertos por recursos do FGTS e do Orçamento da União, e as famílias com renda de até 3 salários mínimos têm subsídio próximo até 90%. Esse percentual é escalonado até a faixa de 6 salários mínimos – acima disso não há subsídios diretos. A quantidade de unidades e o volume de subsídios não encontram paralelo na política habitacional brasileira.

¹⁴ Na regra de 2009, a faixa de renda familiar acima de três salários mínimos mensais até seis salários mínimos.

¹⁵ Maricato (2011) fala nas 11 construtoras, mas há quem afirme que foram 13. Estavam presentes grandes empresas do setor, como Odebrecht, Gafisa, Rossi. Mas a implementação do PMCMV acabaria revelando a importância da atuação pulverizada das construtoras médias e pequenas. Portanto o papel das grandes construtoras no PMCMV deve ser relativizado.

¹⁶ A escolha do programa foi acompanhada de críticas da comunidade da política, especificamente do meio acadêmico ligado aos movimentos sociais e às assessorias técnicas. “Os empresários emplacaram suas propostas no PMCMV, que há muito estavam sendo ensaiadas diretamente com o Planalto Central. Dessa forma, o governo atendeu aos diversos interesses, enquanto que uma visão mais sistêmica da Política Urbana e Metropolitana foi esquecida.” (MARICATO, 2011, pág. 84). De acordo com Bonduki (2009), ao lançar o programa antes de apresentar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), o governo teria perdido a oportunidade de mostrar como uma ação anticíclica poderia se articular com uma estratégia estrutural. O autor ressalta a tensão na formulação do programa: “A intervenção da Secretaria Nacional de Habitação, lastreada no processo de elaboração do Plano Nacional de Habitação, possibilitou que essa ação anticíclica ganhasse algum conteúdo social, muito aquém do que seria possível se a estratégia do PlanHab fosse a referência para as medidas emergenciais a serem tomadas.”

necessidade de licitação. O desenho institucional do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), possibilita o repasse de recursos de forma direta às empresas executoras.

Quadro 1 - Fatores de escolha do PMCMV

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

Fonte: Elaboração própria, com base em entrevistas.

Na lógica de poder petista, o segundo mandato deveria ser marcado como o reencontro do país com o desenvolvimento, o que implicava uma expansão do PIB maior do que a verificada no mandato anterior, o que ocorreu mesmo a com a crise financeira mundial.¹⁷ As contratações de obras por meio do PAC se revelam lentas e problemáticas e não serviam ao objetivo de obter resultados imediatos. O PMCV foi produto da busca de uma solução rápida de estímulo à economia que se conjugasse à marca de políticas sociais do governo Lula, mas sua escolha se deu também em razão de uma conjunção de fatores de oportunidade, conforme sintetizado no **Quadro 1**.

A implementação do programa envolveu um aprendizado em tempo recorde para todos os agentes envolvidos – para a própria Caixa, para as prefeituras, para o corpo técnico e para as empresas. A Caixa Econômica Federal passou a ser responsável pela efetivação de um *coupling*, de uma conjunção de interesses das unidades da Federação (Estados ou municípios) e das construtoras na apresentação, viabilização e implementação de projetos habitacionais de interesse social.

Confluência de interesses governo-empresariado

Dentre os documentos considerados para esta pesquisa, destacam-se os da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) – entidade de representação nacional do setor – e do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (Sinduscon-SP), principal sindicato estadual de representação das construtoras. Essa documentação permitiu avaliar de forma detalhada a posição das empresas de construção ao longo de 16 anos, o que engloba inteiramente os governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010).

No lançamento do Plano Real (1994), as entidades tinham uma pronunciada expectativa de retomada do crescimento econômico, com um papel protagonista para o setor. Com relação à política habitacional, a CBIC expressava uma ideia que seria defendida anos depois no Projeto Moradia petista:

¹⁷ No segundo mandato de Lula, o PIB cresceu em média 4,6% contra um crescimento médio de 3,5% ao ano do primeiro mandato, de acordo com dados do Ministério da Fazenda. É importante notar que, entre 1998 e 2002, período pós-ajuste de câmbio do Plano Real, a economia havia crescido em média apenas 1,7% ao ano (www.fazenda.gov.br).

“Para as camadas de mais baixa renda, o Estado deve realmente conceder subsídios, seja destinando recursos a fundo perdido ou a juros privilegiados ou nulos, ou concedendo isenção ou privilégios fiscais ou parafiscais. (CBIC, *Considerações sobre as Políticas Necessárias à Reativação da Atividade Construtora*, janeiro de 1995, sem numeração de página)¹⁸

Em dezembro de 2001, a CBIC havia jogado a toalha no sentido de conseguir do governo FHC uma agenda comprometida com investimentos. Durante todo o governo do PSDB não houve a viabilização de um projeto de crescimento econômico, em um contexto favorável ao setor, prevalecendo primordialmente uma agenda garantidora da estabilização. No balanço anual de 2002, a CBIC se alinha às propostas do governo Lula para a construção civil brasileira, bem como de ampliação de políticas sociais:

A plataforma do governo Lula está baseada em um novo modelo de desenvolvimento econômico que privilegia a inclusão [...] Portanto, espera-se um maior impulso para o setor no médio prazo, dado que o novo Governo elegeu a construção civil como um dos pilares para a criação de empregos e a reativação da economia, além de uma aliada para a consecução do objetivo de uma maior inclusão social no Brasil. (*Análise da Economia Nacional e da Construção Civil em 2002 e Perspectivas para 2003*, dezembro de 2002, pág. 16)

A análise dos documentos do Sinduscon-SP revela uma agenda comum de demandas de retomada de crescimento econômico e da habitação. A entidade expressa sua opinião semanalmente, desde 1994, em uma inserção publicitária intitulada *Janela* no jornal *Folha de S.Paulo*. Esses textos foram analisados desde o seu início até o fim de 2010, de forma a se ter uma perspectiva detalhada do posicionamento do sindicato com relação à política habitacional e à conjuntura econômica nos mandatos de FHC e de Lula.

Com base no acervo das publicações do Sinduscon-SP na *Folha de S.Paulo*, foram elaboradas tabulações referentes aos mandatos presidenciais,¹⁹ ou seja, às duas gestões

¹⁸ Até recentemente, os documentos da CBIC estavam disponíveis na página da internet da entidade, o que não se verifica mais. Em caso de necessidade de consulta, os documentos podem ser solicitados – acredito – à própria entidade ou mesmo a este autor, pelo e-mail edney@uol.com.br.

¹⁹ Essa pesquisa foi feita nos arquivos do sindicato, o que facilitou o trabalho. Os textos dos artigos *Janela* estão também disponíveis no acervo virtual da *Folha de S.Paulo*, em

de FHC e as duas de Lula. Cada um dos 822 artigos analisados foi tabulado de acordo com seu tema. Também foi considerado o contexto geral de apreciação de cada documento:

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

O tema de conjuntura é o mais frequente entre os 14 temas²⁰ verificados nos períodos FHC 1 e Lula 2 – o que se explica pela preponderância de temas ligados à implantação do Plano Real, no primeiro caso, e pelo destaque dado às políticas contra os efeitos da crise internacional, no segundo. O tema de habitação federal é o mais frequente nos períodos FHC 2 e Lula.

O **Gráfico 1** apresenta as apreciações de conjuntura e perspectivas. Trata-se de um tema que envolve subtemas, como crescimento econômico, crescimento setorial, controle da inflação e investimentos, os quais se referem à perspectiva de negócios para o setor. Para entender as apreciações de conjuntura, é preciso ter em mente que o principal anseio do Sinduscon-SP e da CBIC, desde a estabilização econômica com o Plano Real, era o estabelecimento de uma via continuada de crescimento econômico, com o aumento do investimento em infraestrutura e habitação.

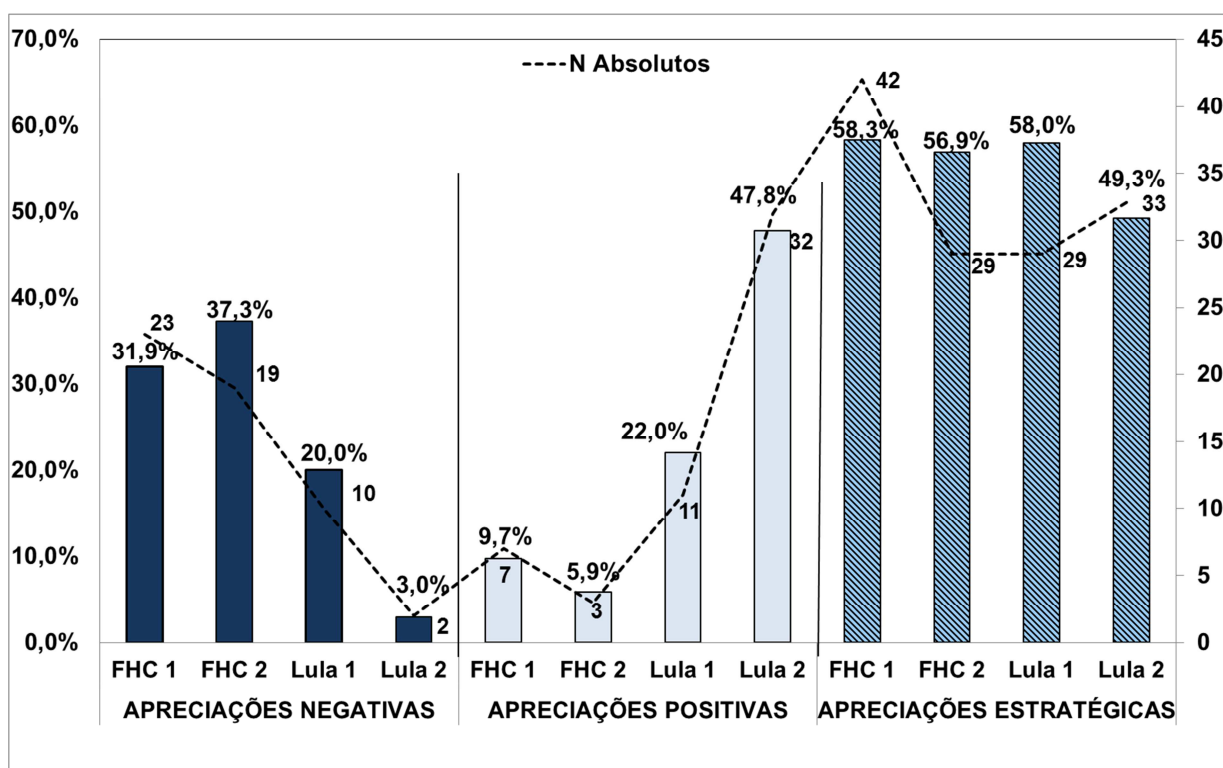
Os mandatos presidenciais estão comparados no gráfico por tipo de apreciação – assim, por exemplo, as avaliações negativas dos quatro períodos presidenciais estão reunidas de forma a possibilitar uma comparação imediata. Os tipos de avaliação (negativas, positivas e estratégicas) somam 100% em cada mandato.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

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

²⁰ Os temas são os seguintes: conjuntura e perspectiva; habitação federal; licitações; trabalho; obras públicas; habitação estadual, municipal e outros; tecnologia e qualidade; tributação; política; ambiente; Judiciário; política urbana; preços oligopólios; e sindical.

apreciações negativas nos temas de conjuntura; 9,7% de positivas e 58,3% de estratégicas – essas avaliações somam 100%. Os altos percentuais de apreciações estratégicas, próximas ou superiores a 50% em todos os períodos explicam-se pelo caráter argumentativo dos textos, muitas vezes pautados por análises técnicas e informativas, com exposição de preferências, mas sem apreciação valorativa.

Gráfico 1 – Temas de conjuntura: mandatos presidenciais comparados por tipo de apreciação (%) e número absoluto de ocorrências



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

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

Com relação aos mandatos de Lula, o primeiro era tomado de incertezas, em especial no início, quando o nível de atividade econômica não se recuperava, o que redundou em 20,0% de avaliações negativas – esse percentual se reduz a apenas 3% no segundo mandato, quando o crescimento é retomado mais fortemente e o setor e o governo passam a ter uma maior sintonia.

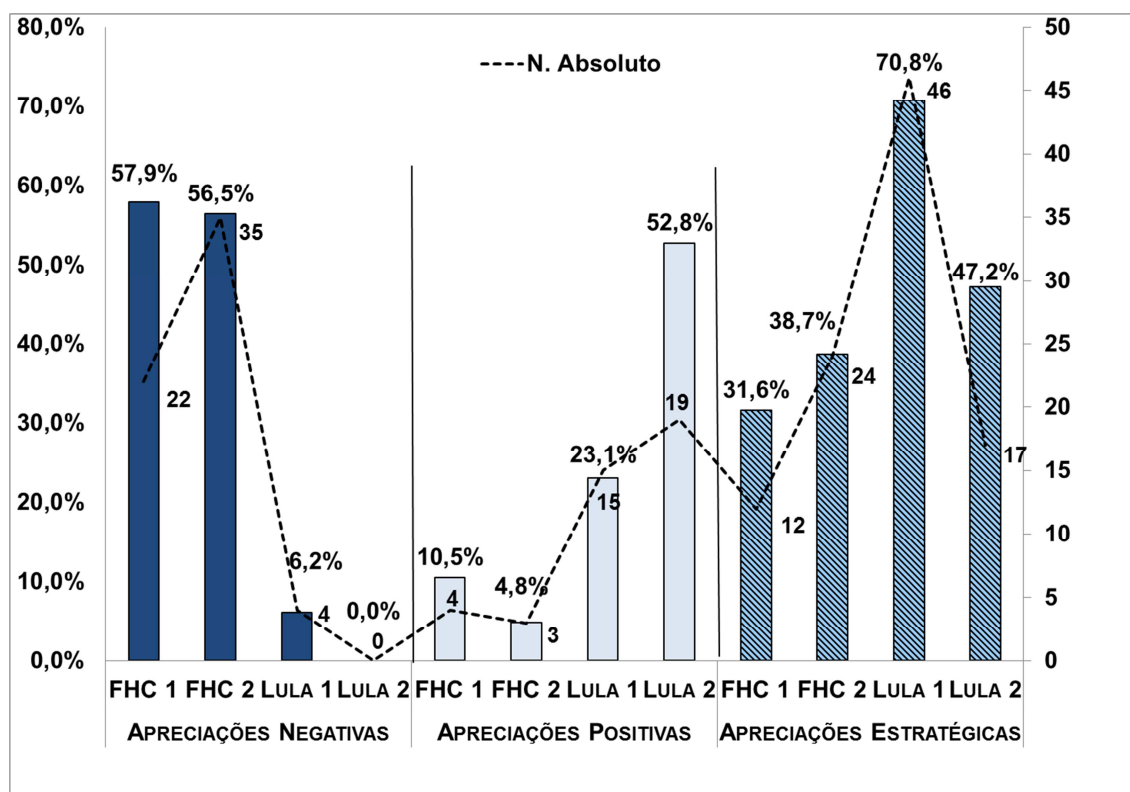
No tocante às apreciações positivas, elas foram mais pronunciadas no governo Lula, com 22,0% e 47,8%, para o primeiro e segundo mandatos, respectivamente – o percentual mais alto de FHC ocorreu no primeiro mandato, com 9,7%. O alto percentual de Lula já em sua primeira gestão se deve às medidas em cooperação com os setores econômicos e à recuperação do nível de atividade, com geração de emprego e renda associados a programas de combate à desigualdade social. O número de avaliações positivas do período Lula 2 é particularmente importante porque se refere ao período que engloba uma crise internacional – em outras palavras, as medidas de inspiração keynesiana agradaram ao setor da construção, alçado a elemento dinâmico privilegiado da economia em 2008-2009.²¹

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

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

²¹ Enquanto a economia teve um crescimento próximo de zero em 2009, o PIB da construção civil registrou crescimento de 8,3% em termos reais (cálculo da FGV com base em dados do IBGE). A expansão da construção civil, por sua vez, foi impulsionada pela atividade das construtoras, a qual registrou taxa de crescimento de 18,5%. Em outras palavras, a atividade setorial evitou que o país entrasse em recessão e possibilitou que a atividade econômica fosse retomada em um curto período de tempo.

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



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

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

Mas qual a posição dos executivos da construção? A posição das entidades reflete o pensamento dos representados? Para obter uma amostra de executivos que atuam direta ou indiretamente no segmento imobiliário e de habitação, foi distribuído questionário a participantes do 83º Encontro Nacional da Indústria da Construção Civil (Enic), ocorrido nos dias 10, 11 e 12 de agosto de 2011 em São Paulo. Os participantes eram representantes das principais entidades setoriais, empresários, executivos ou técnicos do setor – um público bem informado sobre a área em que atuam. A amostra de 128 executivos fez parte de um total de

aproximadamente 500 participantes nos grupos de trabalho do evento.²² Trata-se de uma amostra nacional, com predomínio de gerentes de empresas de construção civil com experiência em sua área de atuação.

Primeiramente, *95,3% dos que responderam à pesquisa consideraram importante o diálogo com o governo para o bom desempenho do setor*. O dado ressalta a importância do diálogo colocado em prática pelo governo Lula para o estabelecimento de políticas setoriais. Diálogo, no caso, significa políticas públicas discutidas com as entidades empresariais e previsibilidade da ação do governo federal, elementos fundamentais nas decisões de investimento. Questionou-se também se o setor passou a ser mais bem ouvido pelo governo federal nos anos recentes, em que se verificou a melhora no cenário de negócios: para 80,5% dos respondentes, a resposta foi positiva – apenas 10,9% responderam não e 8,6% não sabiam. Esses dados mostram que, na percepção dos executivos, houve uma mudança no tipo de relação no governo Lula em comparação ao período FHC, conforme apontavam as entidades do setor. Para 74,2% dos pesquisados, o cenário positivo de negócios e as sinalizações de políticas públicas têm favorecido a ação conjunta dos membros da cadeia produtiva da construção.

Questionou-se sobre o papel positivo dos programas sociais em geral para o horizonte de negócios do entrevistado: 77,3% concordaram com a importância desses programas para as empresas, contra apenas 12,5% que discordaram. De forma geral, as políticas sociais recentes são vistas como elementos importantes para o crescimento do mercado interno. Por fim, indagou-se sobre os grandes programas de investimento do governo para o horizonte de negócios dos entrevistados. De forma geral, os executivos da construção relacionaram os bons resultados de suas empresas com a implementação de grandes projetos estatais. O PAC foi considerado importante por 71,1% dos entrevistados. Um percentual de 19,5% atribuiu um papel apenas discreto ao programa. Um total de 67,2% considerou o PMCMV importante ou muito importante para o horizonte de negócios, com 20,3% atribuindo-lhe um papel discreto. Quando questionados sobre a importância dos investimentos estatais em geral, o percentual de respondentes que os consideraram importantes atingiu 87,5%, contra apenas 6,3% de importância discreta.

²² A pesquisa foi colocada em prática com o apoio do Sinduscon-SP e da CBIC. Resultados foram divulgados na revista *Conjuntura da Construção*, considerando na amostra representantes governamentais presentes às sessões, nas edições Ano IX, Nº 3, de setembro de 2011, e Ano X, Nº 1, de março de 2012. A pesquisa é de concepção e realização deste autor e contou com a colaboração de Ana Maria Castelo, na discussão dos dados, e do economista Fernando Garcia de Freitas, na tabulação e apreciação geral.

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

Consideração final

Este artigo analisou a trajetória recente da política habitacional brasileira sob a perspectiva de identificar a conjunção de interesses que tornou viáveis as reformas na política habitacional ao longo do governo Lula. Os dados demonstram a confluência de interesses entre o governo petista e o empresariado da construção ao longo dos anos, em um contexto virtuoso de sinalização de políticas e obtenção de resultados em termos de expansão da oferta habitacional, aumento do nível de emprego e provisão de moradia social. Este artigo verificou que a política habitacional foi condicionada pela lógica de manutenção do poder do PT, vinculada a um receituário keynesiano de estímulo à atividade econômica.

Bibliografia

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

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

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

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

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

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

_____. **Seminário Internacional de Crédito Imobiliário – As contribuições das experiências**

dos sistemas imobiliários da Espanha e do México para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro. Rio de Janeiro: Publitteto, 2007b.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- GERBER, E. R; HOPKINS, D. J. When mayors matter: Estimating the Impact of Mayoral Partisanship on City Policy. **American Journal of Political Science**, v. 55, n. 2; p. 326–339, abr. 2011.
- HACKER, J.; PIERSON, P. Business power and social policy: employers and the formation of the American Welfare State In: **Politics & Society**, v. 30, n. 2; 2002.
- HACKER, J. Privatizing risk without privatizing the Welfare State: the hidden politics of social policy retrenchment in the United States. **The American Political Science Review**, v. 98, n. 2; pp. 243-260, mai. 2004
- HALL, P. A.; SOSKICE, D. **Varieties of capitalism: the institutional Foundations of Comparative Advantage**. Nova York: Oxford University Press, 2001.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. As três versões do neo-institucionalismo. São Paulo: **Lua Nova**. n. 58; 2003. Primeira edição em 1991.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. Policy science and political science. In: **Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems**. Oxford University Press, 1995.
- IMMERGUTT, Ellen M. **As regras do jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, (30) n. 11; p. 139-63, 1996.
- _____. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: Saraiva, E.; Ferrarezi, E. (org.). **Políticas públicas**. Coletânea, v.2. Brasília: ENAP, 2006. Publicado originalmente em inglês em 1998.
- INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo: Instituto de Cidadania, 2000.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK . **Reforming latin american housing markets**, A Guide for Policy Analysis. IDB, Washington, 2004.
- LIMONGI, F. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. São Paulo: **Novos Estudos** n. 76, nov. 2006.
- LINDBLOM, C. E. The "science" of muddling through. **Public Admin. Rev.** 19; p. 79-88, 1959.
- LOPES, J.M. de Almeida. **Sobre Arquitetos e Sem-Tetos – técnica e arquitetura como prática política**. Tese de livre-docência no Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- LOWI, Theodore. American business, public policy case-studies, and political theory. In: **World Politics**, n. 16, 1964.
- MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society** n 29; p. 507-48, 2000.
- MAHONEY, J.; Kinball, E.; Koivu, K. L. The logic of historical explanation in the social sciences. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 1; p. 114-146, 2009.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **A Theory of Gradual Institutional Change. Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge University Press, 2010.
- MANCUSO, Wagner Pralon. Construindo leis: os construtores e as concessões de serviços. **Lua Nova**, n. 58, 2003.
- _____. **O lobby da indústria no Congresso Nacional**. São Paulo: Humanitas-Edusp-Fapesp, 2007.
- MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. São Paulo: **Lua Nova**, n. 69; p 147-172, 2006.
- MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar**. Petrópolis: Vozes. 2007.
- _____. A nova política nacional de habitação. **Jornal Valor**, São Paulo, edição de 24 de novembro. São Paulo. 2005.
- _____. **O Impasse da política urbana no brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MARQUES, Eduardo. Notas críticas a literatura sobre estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB – Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais**, 43, 1997, 2000.
- _____. **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp.
- _____. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2003.
- _____. Redes sociais e poder no estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 21, n. 60, 2006.
- MARSH, David; RHODESR. A. W. Policy communities and issue networks: beyond typology.

- Policy networks in British Government**, Oxford: Clarendon Press, p. 249-268, 1992.
- MARSHALL, T.H. **Cidadania e classe social, cidadania, classe social e status**, Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MEIRELLES, Henrique. Crédito imobiliário e desenvolvimento econômico. In: **Revista Conjuntura da Construção**, FGV/Sinduscon-SP, Ano V - Nº 4, dez. 2007.
- MELO, Marcus A. C. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. **Revista Espaço e Debates**. São Paulo, 1988.
- _____. Anatomia do fracasso: Intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República. **Dados - Revista de Ciências Sociais** 36 (1), p.119-163, 1993.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **PlanHab Plano Nacional de Habitação**. Secretaria Nacional de Habitação, Brasília, 2009.
- _____. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos MCidades n. 4. Brasília, nov. 2004.
- _____. **Guia Básico dos Programas Habitacionais**. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2007.
- _____. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília. 2010
- MYLES, John; Quadagno, Jill. Political theories of the Welfare State. In: **Social Service Review**, p. 34-57, 2002.
- NORTH, D. C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. Fondo de Cultura Económica. México, 2006.
- OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F.G. **Federalism and the Welfare State**. New World and European Experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- ORLOFF, Ann Shola. The political origins of America's Belated Welfare State. In: WEIR, M., ORLOFF, A S. & SKOCPOI, T. **The politics of social policy in the United States**, Princeton: Princeton University Press, 1988.
- O'SULLIVAN, Tony; GIBB, Kenneth. **Housing economics and public policy**. Oxford. Blackwell Science, 2006.
- PALOCCI, A. Reformar para Crescer. **Jornal Folha de S. Paulo**, 27 de junho, 2010.
- PASQUINO, G. Social-democráticos, Governos. In BOBBIO, N.; MATTEUCCI N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: UNB, 1991.
- PIERSON, P. **Politics in time**. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- _____. Public Policies as Institutions. In: SHAPIRO, Ian et al. **Rethinking political institutions**. Nova York: New York University Press, 2006.
- POWELL, W.W.; DIMAGGIO, P.J. **El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. Fondo de Cultura Económica. Mexico, 1999
- POTTERS, Jan; SLOOF, Randolph. **Interest groups: A Survey of Empirical Models that Try to Assess their Influence**. In: *European Journal of Political Economy*, v. 12, 1996.
- PRZEWORSKI, Adam. **A social democracia como fenômeno histórico**. In: *Capitalismo e Social Democracia*. Companhia das Letras, São Paulo, 1991. Primeira edição de 1985.
- _____. **Institutions Matter? Government and Opposition**, v. 39, n. 4, p. 527-540. 2004. Disponível em: <http://www.dri.as.nyu.edu/docs/IO/2800/go_2004.pdf> Acesso em: jul. 2011.
- REALI, Mário; ALLI, Sérgio. A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, Celso Santos; e ROSSBACH, Anaclaudia (orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado – São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades**, 2010.
- REGINI, Marino. Neocorporativismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**, UNB, Brasília, 1991.
- RICCI, Paolo. **De onde vêm as nossas leis**. Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada. Tese de doutorado, FFLCH-USP, 2006.
- ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique**. Brasil, mar. 2009.
- ROYER, L. de Oliveira. A Financeirização da política habitacional: Limites e Perspectiva. Tese de doutorado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.
- SAMUELS, David. From socialism to social democracy. **Comparative Political Studies**, v. 37, n 9, 2004.
- SCHNEIDER, Ben Ross. Hierarchical market economies and varieties of capitalism **in Latin**

America Journal of Latin American Studies, n. 41; p. 553-575, 2009.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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