

**II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política
da Universidade de São Paulo**

Para apresentação na Mesa Políticas Públicas

**Trajatória e agendas na rearticulação da política habitacional brasileira:
o governo federal e os empresários da construção (1994-2010)**

Edney Cielici Dias

Mestrando do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo

e-mail: edney@uol.com.br

Data: 8 de abril de 2012

**Trajatória e agendas na rearticulação da política habitacional brasileira:
o governo federal e os empresários da construção (1994-2010)**

Edney Cielici Dias

Resumo

A produção habitacional brasileira verificou um salto notável nos anos recentes. Diversas análises têm ressaltado a importância da cooperação do governo federal com a cadeia produtiva da construção nesses resultados. Para analisar essa questão, este artigo considera o relacionamento do setor da construção civil com os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula, com base em ampla pesquisa de documentos setoriais e de governo. Apesar de aprimoramentos institucionais nas duas administrações, a política habitacional ganha ímpeto apenas no governo Lula. A hipótese é que o projeto governamental petista condicionou esse resultado, uma vez que sua lógica de manutenção de poder está vinculada ao crescimento econômico e à manutenção do emprego, o que implica aliança com o empresariado. A confluência de interesses com o setor da construção foi consubstanciada em posições privilegiadas nas definições de agenda e na concertação da política pública.

Palavras chave: política habitacional, políticas sociais, agendas, governo federal, mudança institucional, *layering*.

I - Apresentação

Hoje quase não causa surpresa o papel protagonista do empresariado nas solenidades do Palácio do Planalto. Nas reuniões do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, a presidente Dilma enaltece a experiência gerencial de empresários como Jorge Gerdau e Abílio Diniz. No Ministério da Fazenda, os diversos segmentos empresariais são ouvidos no Grupo de Avanço da Competitividade. As altas lideranças petistas, antes temidas pelo empresariado, hoje são exaltadas no mundo dos negócios. A imprensa e mesmo alguns burocratas de alto escalão não têm ideia clara do que isso representa na prática. Seria uma espécie de neocorporativismo sem maiores consequências ou teria de fato um papel decisivo na para as políticas públicas?

Este artigo, síntese de parte dos resultados de minha pesquisa sobre a trajetória da política habitacional brasileira, ajuda a entender essa relação próxima do governo petista com empresariado no que se refere a uma política pública específica, a habitacional. O governo federal e o setor da construção civil são dois atores centrais na política provisão de moradia. Analisa-se aqui o posicionamento do setor da construção civil com relação às políticas do governo federal para a habitação ao longo das gestões de Fernando Henrique Cardoso e de Lula.

Em termos institucionais, o Executivo federal disciplina e controla os principais fundos habitacionais (com destaque para o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos – SBPE – e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS), traça as diretrizes nacionais da política, 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 o governo federal é o principal ator no planejamento e implantação da política pública, uma vez que os Estados e os municípios estão subordinadas em termos de disponibilidade de recursos¹.

A estabilização da economia, promovida com o Plano Real (1994), significou um pré-requisito para o restabelecimento da política habitacional, à medida que a alta inflação e a instabilidade econômica são fatores fortemente perturbadores da habitação. Em outras palavras, com um horizonte econômico previsível, estariam dadas as bases para uma maior produção de moradias – o que não ocorreu no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A política habitacional, no entanto, voltou a assumir um papel de destaque nas políticas sociais apenas no governo Lula. O “ressurgimento” do mercado imobiliário ocorreria somente em meados do primeiro mandato petista, e os elementos de uma política de moradia social estariam fortemente

¹ Poucos Estados possuem verbas próprias de monta para a habitação – 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 urbano e pelas políticas urbanas e de moradia, mas em regra não têm verbas para execução de uma política habitacional autônoma.

priorizados apenas no segundo mandato, em resposta à crise financeira mundial, com o Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em 2009. Nesse programa, as construtoras têm um papel central na produção das unidades habitacionais – o que envolve a viabilização de pleitos de prefeituras e movimentos sociais junto à Caixa Econômica Federal. A relação governo-iniciativa privada reforça, dessa maneira, seu papel decisivo na execução da política habitacional.

Cabe então uma pergunta de pesquisa comparada: *Por que a habitação patinou com FHC, que protagonizou a estabilidade econômica, e só veio a decolar com Lula?* Na busca de elementos esclarecedores desse questionamento, este artigo analisa o processo de concertação do atual modelo de política habitacional tendo como referência a relação governo-empresariado da construção. *A hipótese aqui testada é que o governo petista imprimiu um novo padrão de relacionamento do governo como setor privado, uma vez que sua lógica de ascensão e de manutenção de poder é dependente do crescimento econômico e da manutenção elevada do emprego, o que implica o estabelecimento de parcerias com o empresariado.*

A pesquisa envolveu uma análise ampla de documentos, da cadeia da construção civil como um todo e documentos governamentais da área da habitação, mas com foco em documentos das duas principais entidades representativas das construtoras, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) e o Sindicato da Construção Civil do Estado de São Paulo (Sinduscon-SP). A razão da escolha dessas duas entidades se deveu, de um ponto de vista mais geral, a sua representatividade setorial e, de uma perspectiva empírica, à disponibilidade de documentação mais detalhada e contínua para todo o período de FHC e de Lula.

Na próxima seção, serão tratados aspectos relacionados à trajetória da política habitacional e sua abordagem teórica. Em seguida, são analisados detalhadamente documentos públicos da CBIC e do Sinduscon-SP nas gestões FHC e Lula. Por fim, são sintetizadas as principais conclusões.

II – Trajetória e abordagem teórica

Esta seção traz uma discussão resumida da trajetória da política habitacional e apresenta uma abordagem teórica à luz da literatura institucional. O percurso recente da política que indica um processo de mudança incremental, com renegociações e inovações, sem que ocorra modificação de elementos preexistentes. Esse processo, por sua vez, tem como fator causal a interação dos atores envolvidos na política, consubstanciadas em negociações dentro aparato institucional preexistente, bem como em inovações institucionais. Os pontos críticos de

mudanças da política ocorrem no processo de definição de agenda governamental. As preferências do governo federal têm um papel decisivo na construção da política pública, uma vez que, com relatado na seção anterior, ele define o direcionamento da política e tem controle sobre as principais fontes de recurso, bem como do principal agente financeiro da habitação. Embora o Executivo federal tenha essa importância na definição da política, suas escolhas são restringidas pela manutenção da estabilidade econômica. As preferências governamentais, em outras palavras, não são autônomas, mas limitadas pelo contexto institucional e conjuntural. Assim, por exemplo, não basta apenas querer fazer política social – são necessários recursos que não desestabilizem as contas públicas e não resultem em inflação.

A análise comparativa das gestões FHC e Lula na habitação tem como referência esse contexto político-institucional. O governo peessedebista teve como seu grande trunfo eleitoral em 1994 e 1998 a conquista da estabilidade econômica, mas, por razões que serão comentadas na próxima seção, não pôde implantar uma política de retomada do crescimento econômico. O governo Lula, para assumir o poder, tem que se comprometer com o legado de estabilização, mas apenas esse compromisso não configurava por si só um projeto de governo e de poder nas eleições presidenciais de 2002.

Lula, um político de esquerda com origem no movimento sindical, conseguiu colocar em prática a partir de 2003 uma proposta política respaldada no crescimento econômico – fonte de empregos, renda e receita tributária, elementos essenciais para uma base eleitoral formada em sua origem por trabalhadores e acrescida, ao longo de seus mandatos, por grandes segmentos dependentes de programas sociais. Dentro desse projeto político, estabeleceu-se um relacionamento estreito com os setores empresariais, pois o modelo envolve a interdependência de condições favoráveis aos negócios e à consecução de amplos programas de *welfare*.

Nesse contexto, a política habitacional deslança de uma maneira que não era vista desde os governos militares.

Histórico da política e conceitos

A moderna estrutura da política habitacional brasileira foi instituída em 1964, no contexto das reformas modernizadoras dos governos militares. Foram criados fundos para o financiamento imobiliário (SBPE e FGTS), consolidados no Sistema Financeiro da Habitação (SFH), sob responsabilidade do Banco Nacional da Habitação (BNH). Esse sistema representou um grande avanço em termos de produção habitacional, sobretudo para os estratos médios da população (Azevedo e Andrade, 1982).

O modelo BNH entra em crise nos anos 80, em razão das dificuldades da economia brasileira e de correções nos contratos que levaram ao desequilíbrio financeiro do banco – em regra significavam benesses à classe média, de acordo com conveniências do regime militar (Azevedo, 1988). De fato, significou uma grande transferência de renda para os que foram agraciados com os financiamentos, mas com alto custo para a sociedade (Azevedo e Andrade, 1982, Arretche, 1990).

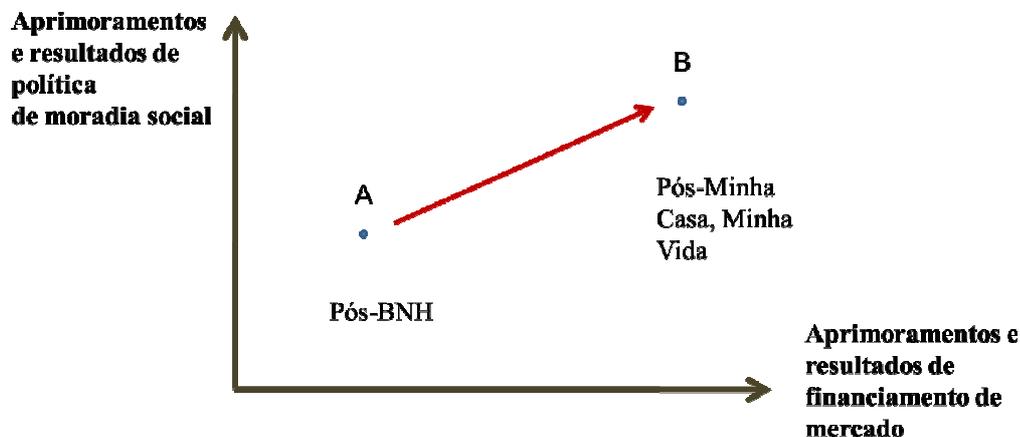
Com fim do banco, em 1986, programas e políticas autônomas passam a ser oferecidos por Estados, municípios, cooperativas etc. Mesmo no BNH, a insuficiência de moradia para as famílias mais pobres abriu espaço para que se procurassem formas alternativas de provisão habitacional, como mutirões com consultoria técnica de arquitetos em militância política (Lopes, 2011). Essas experiências ajudaram a forjar alternativas aplicadas posteriormente em administrações de esquerda, como as do PT nos anos 80 e 90. Exemplos disso ocorreram em São Paulo – com urbanização de favelas, intervenções em cortiços, regularização fundiária –, Diadema, com designação de áreas desocupadas como de interesse social, e em Porto Alegre (Cymbalista e Moreira, 2006, e Reali e Alli, 2010).

Essas iniciativas representaram a introdução de novos elementos na configuração da política, mas não foram suficientes para compensar a crise em que o SFH se mergulhou, seja pelo desequilíbrio dos fundos, seja pela dispersão da burocracia da habitação em diversos órgãos de governo (Arretche, 1996). A crise da política federal acentuou ainda mais a moradia urbana precária ao longo período nos 20 anos que se seguiram à extinção do BNH.

De Sarney a FHC, a política habitacional se tornou, à exceção de iniciativas isoladas, um assunto incômodo para os governos. No governo Lula, ela passa ao primeiro plano, algo semelhante ao que havia ocorrido nos governos militares. Em termos institucionais, verificaram avanços que aumentaram a capacidade de articulação e efetividade da política nos governos FHC e Lula.

Como pontos centrais de análise, cabe esclarecer o que se entende por *trajetória* e por *política habitacional*. A trajetória aqui investigada é sintetizada no **Gráfico 1**. Considerando o ponto A como a situação da política habitacional após o fim do BNH, em 1986, chega-se ao ponto B, com o PMCMV. Ocorre um processo de aprimoramento institucional favorável à atuação do setor privado, o que se reflete em maiores investimentos em habitação (eixo x). Paralelamente, verifica-se um progressivo aprimoramento da política social de habitação, acompanhado de um maior volume de recursos para esse fim, com destaque para os subsídios aos financiamentos das famílias de nível de renda mais baixo.

Gráfico 1 – Caracterização esquemática da trajetória da política habitacional brasileira



Fonte: Edney Cielici Dias

A política habitacional é aqui entendida tanto como as condições institucionais de acesso à moradia, em grande medida dependente da capacidade regulatória do Estado com relação ao crédito e distribuição de recursos, bem como as políticas que envolvem diretamente subsídios para atendimento das famílias de baixa renda em suas necessidades de moradia. Para fins deste estudo, é um conceito amplo sempre relacionado ao Estado e à atividade governamental, que envolve a regulação de mercados e a dimensão de política social.² Tanto os mercados (habitacional, bancário, de capitais, de trabalho etc.) como as políticas estatais (seja de caráter social, seja de fomento ou de regulação) são instituições numa perspectiva ampla. As políticas públicas e seus instrumentos são instituições porque modelam as condições de interação dos atores, criam preferências e influenciam nas trajetórias (Pierson, 2006)³.

² A propósito desse tema, ver IDB (2004), Pierson (2006) e Andersen (2010). Apesar de ser uma definição ampla, trata de apenas uma pequena parte da produção habitacional ocorrida no país. O SFH é apenas uma fração da produção habitacional brasileira. De 1964 a 1986, segundo dados do IBGE, foram construídas no país 15,5 milhões de residências, e a produção do SFH foi de aproximadamente 4,5 milhões no período – portanto o que se considera o principal elemento de política habitacional nesse período foi responsável por apenas 25% da produção habitacional (Royer, 2009).

³ Essa definição deriva da proposição de North (1990), adotada por Hall e Soskice (2001), entre outros. Instituições são entendidas como um conjunto de regras, tanto formais como informais, que os atores geralmente respeitam por motivação normativa, cognitiva ou de ordem material. Organizações, por sua vez, são entidades com membros formalmente reconhecidos que persistem ao longo do tempo.

Avanços incrementais

A rearticulação da política habitacional pressupunha um cenário macroeconômico favorável, com estabilidade de preços. Mas esses fatores, embora necessários, não são suficientes como frisam diversos analistas (entre eles, Meirelles, 2007). A estrutura básica montada no regime militar necessitava de ajustes e aprimoramentos para que se tornasse atraente ao setor privado, seja na produção, seja na concessão de empréstimos. Por sua vez, a política social de habitação foi sempre uma questão mal resolvida, pois em tese negava subsídios diretos no financiamento às famílias mais pobres, porém promovia transferências de renda a setores, em grande maioria a classe média, que tinha acesso ao financiamento ao promover correções defasadas das prestações.

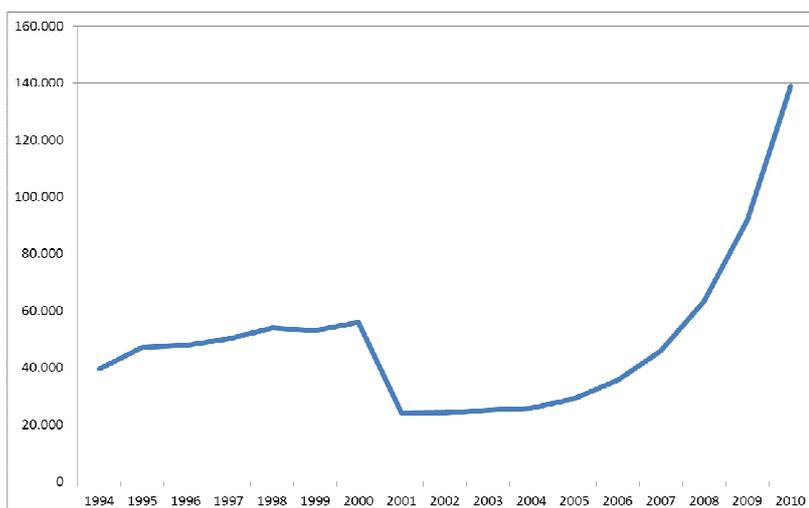
Os avanços institucionais ocorreram de forma adicional à macroestrutura institucional remanescente do período militar, em um processo transformação que envolve: i) negociações dentro do modelo de política pública vigente, implicando novas orientações ajustes redistributivos e ii) um processo de *layering*, na acepção empregada por Thelen (2003), e Mahoney e Thelen (2010). Em outras palavras, essas duas modalidades de transformação da política pública se inserem em um processo acumulativo e incremental, sem que haja ruptura com a estrutura institucional prévia.

O que está sendo chamado de *renegociação* expressa uma repactuação entre atores da forma de aplicação da política – o que pode parecer algo mezinho, mas que gera resultados importantes sem que o plano institucional seja alterado. Significa destinar, por exemplo, verbas para uma política já instituída. O mecanismo de *layering*, por sua vez, envolve a renegociação parcial de elementos de um arranjo institucional, com manutenção de outros, segundo Schickler (2001, *apud* Thelen 2003). Assim, as inovações se adaptam à lógica institucional estabelecida. Como explica Thelen (2003), as inovações sobrepostas representam uma alteração de rota sem quebra institucional – a autora cita como um dos exemplos a criação de instituições capitalistas em países do Leste Europeu, sem que tenham sido desmanteladas instituições do comunismo.

Esses processos são expressão da interação dos atores – ignorar isso significaria esvaziar a análise ou discorrer sobre instituições desprovidas de agentes (*empty rooms*). Parte-se do suposto que há atores relevantes que influenciam a dinâmica da política pública, seja nas negociações dentro dos limites institucionais estabelecidos seja na remodelagem do quadro institucional. Os seguintes exemplos exemplificam esses processos de transformação. As medidas de ampliação de recursos da poupança para a habitação, iniciadas em 2002 e reforçadas em 2004, foram produto de renegociação de regras da estrutura institucional vigente. Na prática, os bancos foram forçados a aplicar um maior volume de recursos da poupança em habitação, ou

seja, foi um arranjo distributivo sem alteração institucional. Em contraste, ao apoiar a rápida aprovação da lei 10.931, em 2004, com aperfeiçoamentos institucionais regulatórios para o mercado imobiliário, o governo federal deu claro sinal de comprometimento com os investimentos em moradia, atendendo a antigas demandas do setor de construção. Essa sinalização do governo, conferindo segurança jurídica aos investidores, representou um forte estímulo à ação conjunta dos empresários da construção, que passaram a atuar intensamente com o governo na concertação da política. As duas medidas, uma de renegociação outra de *layering*, conjuntamente se refletiram em uma forte expansão crédito habitacional brasileiro, conforme pode ser visto no gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Evolução do crédito habitacional no Brasil (R\$ mil)



Fonte: Ipeadata

Por fim, cabe contextualizar as duas modalidades. As renegociações expressam “a vontade política” ao colocar em prática os instrumentos disponíveis da política pública, o que pode, como exemplificado, ter fortes implicações. O processo de *layering*, no caso da política habitacional brasileira, pode ser apreciado com um processo amplo de aprendizados e iniciativas estabelecidas em paralelo com o aparato habitacional instituído nos anos 60. Portanto engloba as respostas de Estados e municípios com políticas complementares ao atendimento à demanda habitacional, com desenvolvimento de ações e de tecnologias. Portanto, na reestruturação do modelo habitacional brasileiro, muito se negociou, muito se agregou, mas sem perder referência à estrutura básica de financiamento.

Preferências e agendas

O governo FHC se pautou pela prioridade à estabilização da economia e de revisão do papel do Estado, promovendo importantes mudanças institucionais, tanto de regulação macroeconômica como de estabelecimento de programas sociais, mas sem que isso se refletisse em uma trajetória de retomada do crescimento econômico. Portanto, pode-se afirmar que o governo peessedebista foi guiado pela agenda da estabilização, projeto este que encontrou seu esgotamento nas eleições de 2002.

A ascensão do PT ao poder e sua política econômica, por sua vez, encaixa-se no roteiro histórico da social democracia, proposto por Adam Przeworski (1991, [1984]). O partido havia se consolidado como força eleitoral, 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 amplas, mesmo que envolvesse a direita. O dilema era ganhar ou não ganhar. Isso implicava um programa que não fosse hostil ao capital (Singer, 2010; Samuels, 2004). Assim, no roteiro de Przeworski, resolveu-se o “dilema eleitoral”, em que o partido de base operária ascende ao poder com alianças com partidos de bases distintas.

Uma vez no poder, seguindo o mesmo roteiro, o partido procura atender os interesses de suas bases com uma de crescimento econômico, de resto um anseio represado da sociedade brasileira desde a crise da dívida externa, nos 80. Era necessário gerar empregos, renda e receita tributária, elementos essenciais para uma base eleitoral formada em sua origem por trabalhadores e acrescida, ao longo de seus mandatos, por grandes segmentos dependentes de programas sociais (Singer, 2009). Assim, é necessária uma aliança com o capital e entram em cena arranjos neocorporativistas de concertação de interesses e a preferência por políticas anticíclicas em situações de crise (Przeworski, 1991, [1984], e Schmitter, 1974).

O programa de governo de Lula contemplava estrategicamente a habitação. A proposta, o chamado Projeto Moradia, enfatizava a ação complementar do setor privado e do Estado, de tal forma que o mercado deveria ampliar o atendimento às famílias que pudessem contratar empréstimos, cabendo ao governo a provisão de moradia social, utilizando para isso subsídios. Nesse projeto, os empresários passam a ter uma posição privilegiada em momentos determinantes de definição de agenda:

- i) Na busca da retomada do crescimento econômico, já no início primeiro mandato;
- ii) No lançamento de um programa amplo de infraestrutura no segundo mandato;

iii) No bojo das políticas anticíclicas, em resposta à crise econômica mundial.

Com base no modelo de formação de agenda de Kingdon (2003, [1994]), a habitação está presente nas três janelas de oportunidade elencadas acima. A análise detalhada de cada processo de *agenda setting* é objeto de minha pesquisa, mas não especificamente deste artigo. Para os fins aqui propostos, o importante é mostrar que os empresários da construção estavam em posição privilegiada para defender seus interesses e propostas nos três momentos.

O modelo de Kingdon afirma que a agenda se define com a conjunção de três fluxos independentes (*problem, policy e politics*), ou seja, com a percepção do problema como relevante, com alternativas de solução factíveis e com oportunidade política de decisão. No caso (i), a habitação surge como problema social a ser resolvido e para qual se tem uma proposta, o Projeto Moradia, e a oportunidade é o início de uma nova gestão presidencial em que se procura recuperar a economia. Em (ii), o problema é a recuperação da infraestrutura nacional como forma de capacitar a economia para o crescimento – a habitação é parte da solução, com projetos de urbanização de favelas, e a oportunidade política é o novo mandato de Lula. Por fim, em (iii), o problema é manutenção da renda e do emprego no contexto de crise mundial: a habitação surge como solução para investimentos públicos maciços em um programa social – a oportunidade, caso, foi aberta pela crise e a proximidade da eleição presidencial.⁴

No roteiro teórico aqui proposto, portanto, indica-se uma confluência lógica de interesses do governo petista com os da cadeia produtiva da construção. Isso é fator determinante nos processos de definição de agenda, o que moldará a política habitacional no período. Para testar essa hipótese, é apresentada a seguir a análise da pesquisa dos documentos setoriais.

⁴ Na interpretação de Goertz (2001), a conjunção das três causas necessárias cria uma causa suficiente. Kingdon, no entanto, (2003) expressou a questão de forma probabilística. "... the rise of an item [na agenda] is due to the joint effect of several factors coming together at a given point in time, not to the effect of one or another of them singly . . . It was their joint effects that were so powerful." (p. 188). "Finally, it should be noted that all of our ideas are probabilistic . . . Constraints, for instance, are not absolutes. Instead, they are conditions that make some events highly unlikely and other event more likely to occur" (p. 218).

III - O setor privado e a política habitacional (1994-2010)

Nesta seção, são expostos os resultados de uma extensa pesquisa de documentos de entidades da cadeia produtiva da construção, com o objetivo de identificar os pontos estruturantes do processo de concertação da política e também de articulação de interesses.

O conjunto de dados considerados nesta seção é composto de três grupos:

- O primeiro deles refere-se a relatórios setoriais da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) no período 1994-2010. A associação é o principal órgão de representação do setor em nível federal – não pertencente ao sistema corporativo de representação, mas representa politicamente 62 entidades da cadeia produtiva da construção em diversos segmentos (mercado imobiliário, construção, produção e comércio de materiais), atuando em parceria com a Confederação Nacional da Indústria e com a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo em iniciativas de encaminhamento das demandas do setor. A CBIC tradicionalmente trabalha junto ao Congresso Nacional e aos governos na defesa de interesses setoriais em cinco temas prioritários: infraestrutura, qualificação do trabalho na construção, moradia digna, construção sustentável e inovação tecnológica.
- O segundo grupo se refere à opinião do principal sindicato estadual da indústria da construção, do Sinduscon de São Paulo. Componente do sistema corporativo, a entidade expressa semanalmente, desde 1994, sua opinião em uma inserção publicitária, intitulada *Janela*, no jornal *Folha de S. Paulo*. Esses textos foram analisados desde seu lançamento até o fim de 2010, de forma a ter uma perspectiva detalhada do posicionamento do sindicato com relação à política habitacional e a conjuntura econômica nos mandatos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula.

O período pesquisado nos dois primeiros grupos de análise permite estabelecer uma comparação do relacionamento do empresariado da construção com o governo nas gestões presidenciais. A escolha dessas fontes de pesquisa se deu porque abrange diferentes níveis de articulação da política setorial (nacional e estadual) e suas duas principais entidades.

Trajetória a partir do Real: a construção na visão dos construtores

Os 26 documentos da CBIC analisados neste estudo, compreendendo o período 1994-2010, contêm em geral análises técnicas da conjuntura econômica no que toca especificamente aos interesses do setor, ou seja, obras de infraestrutura e de habitação. Em regra são documentos técnicos, mas também expressam julgamentos sobre a condução da política econômica e as políticas governamentais para o setor. A pesquisa desse material revela as principais expectativas e apreciações da entidade com relação aos interesses do empresariado e ela filiada. Seguem-se em ordem cronológica as principais análises e posicionamentos da CBIC.

No contexto de lançamento do Plano Real, a entidade deixava clara a expectativa de retomada do crescimento econômico pelo país, com um papel protagonista para o setor: “É incontestável a relevância econômica e social da indústria da construção civil no cenário da economia brasileira.” A frase expressa um anseio que encontra respaldo nos indicadores econômicos – o investimento em construção representa historicamente parte significativa do investimento total da economia, chegando a ultrapassar o percentual de 50%⁵. Portanto a tônica de defesa do setor advém de seu “papel estratégico” para a economia.

Em 1995, a entidade clamava por investimentos para a reativação de investimentos no setor, em uma política que tratasse “conjunta e harmoniosamente habitação, saneamento básico e desenvolvimento urbano”. Com relação à política habitacional, já formulava a ideia que seria defendida anos depois no Projeto Moradia petista: “Diferenciar a política habitacional para as classes de baixa e alta rendas”, com regras de mercado para financiar a habitação dos mutuários de maior renda – para as camadas de mais baixa renda, o Estado deveria conceder subsídios”⁶.

As análises do período mostram o quanto as expectativas dos empresários da construção estavam distantes das ações do governo. A agenda de reformas do governo FHC, na análise de Arretche (2002), visou rever o paradigma de centralização da política de habitacional dos governos militares, por meio da descentralização da alocação dos recursos federais e pela introdução 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 própria gestão de FHC, mas somente na de Lula, quando combinada com outras políticas regulatórias e de provisão de recursos.

⁵ Como exemplo, o investimento em construção representou 57% do total do investimento no período do “milagre econômico” (1967-1973), quando foi construída boa parte das obras estruturantes do país.

⁶ Documento intitulado *Considerações sobre as Políticas Necessárias à Reativação da Atividade Construtora*.

O governo Fernando Henrique Cardoso teve que constantemente lidar com contexto macroeconômico mundial delicado tanto no plano externo com interno – para exemplificar isso basta citar as medidas preventivas a uma eminente crise bancária, em 1995, a crise asiática, em 1997, e crise Russa, em 1998. A estabilização da economia envolvia em seu âmbito questões distributivas de peso. No primeiro mandato, o governo federal não encontrava em um contexto propício para aprovar medidas de ajuste fiscal no Congresso Nacional, pois isso implicaria restrição de autonomia de Estados e municípios, ao mesmo tempo em que FHC se empenhava na aprovação de emenda constitucional que lhe possibilitaria a candidatura à reeleição (Baer, 2009). Como a estabilidade de preços era o grande trunfo do governo, outros segmentos deveriam sofrer com o ajuste, e a habitação foi uma deles.

Em um contexto de ajuste econômico, os efeitos expansivos do crédito imobiliário causavam apreensão, pois a inflação baixa representava o maior trunfo governamental. Uma dessas drenagens ocorreu no Proer (Programa de Estímulo à Restruturação ao Sistema Financeiro Nacional), em 1995. Como o fim da alta inflação, parte do setor bancário ficou em situação delicada com receitas decorrentes do contexto inflacionário. Uma das medidas para recuperar o sistema consistiu na venda, por parte dos bancos em melhor situação, de créditos do FCVS⁷ com deságio de 50% para instituições em liquidação, como forma de melhorar o resultado financeiro destas últimas. Como compensação, os bancos que vendedores dos créditos puderam continuar a computar integralmente esses créditos vendidos na exigibilidade de aplicações de recursos em habitação. Esse “crédito virtual” foi aplicado em modalidades mais rentáveis, o que reduziu na prática o montante disponível para a habitação. Portanto o fundo habitacional foi drenado para beneficiar o sistema bancário.

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

O segundo mandato de FHC se iniciou com o anticlímax de uma desvalorização do real logo após a reeleição do presidente. O contexto internacional conturbado diminuía ainda mais a

⁷ Fundo de Compensação de Variações Salariais, criado com o objetivo de garantir a quitação, junto aos agentes financeiros dos saldos devedores remanescentes de contrato de financiamento habitacional, firmado com mutuários finais do Sistema Financeiro da Habitação. Os recorrentes descasamentos de prestações e da correção dos financiamentos levou esse fundo a acumular grandes déficits e comprometer todo o sistema.

probabilidade de estabelecimento de uma agenda “desenvolvimentista” com investimentos estatais, sobretudo em um governo cujo comprometimento principal era com a agenda da estabilização e com a diminuição do papel do Estado na economia.

O governo acalentava para 2001 a possibilidade de recuperação continuada do nível de atividade econômica, o que ampliaria suas chances vitória nas eleições presidenciais de 2002, conforme apurado junto ao noticiário da época e políticos que acompanharam o processo. O ano de 1999 havia sido ruim, contudo em 2000 a economia ensaiava uma recuperação. Mas em 2001 ocorreram uma série de eventos que impediram o projeto de crescimento. No plano interno, houve a crise de oferta de energia, conhecida como “apagão”, que comprometeu diretamente a produção de bens e serviços. No contexto externo, houve desaceleração da economia mundial e as incertezas decorrentes dos atentados de 11 de setembro nos Estados Unidos e uma crise financeira argentina, o que comprometia interesses brasileiros.

Em dezembro de 2001, a CBIC havia jogado a toalha no sentido de conseguir uma agenda comprometida com investimentos com o governo FHC. “O setor espera que o novo governo a partir de 2003 coloque o crescimento econômico sustentável como objetivo nacional.”⁸ No Balanço Anual de 2002, a entidade se alinha às propostas do governo Lula:

“A plataforma do governo Lula está baseada em um novo modelo de desenvolvimento econômico que privilegia a inclusão social, que se efetivará através do maior crescimento econômico, geração de empregos, melhor distribuição de renda e intensificação dos programas sociais (...) Portanto, espera-se um maior impulso para o setor no médio prazo, *dado que o novo Governo elegeu a construção civil como um dos pilares para a criação de empregos e a reativação da economia*, além de uma aliada para a consecução do objetivo de uma maior inclusão social no Brasil. A proposta de criação do Ministério das Cidades, que englobará habitação, saneamento e transporte urbano, e *a implementação do Projeto Moradia* acalentam expectativas e esperanças para o setor nos próximos anos.” (Itálicos meus)

O balanço anual de 2003 segue com otimismo em relação às sinalizações do governo. A CBIC se propõe a apresentar um plano de investimentos para a habitação e celebra as iniciativas abertas de diálogo com o empresariado:

“A representação do setor no CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), através da presidência da CBIC, abre grande oportunidade para a cadeia

⁸ Documento *Balanço do Setor da Construção em 2001 e Perspectivas para 2002*.

produtiva de o Macrossetor mostrar toda sua representatividade e legitimar propostas de investimentos viáveis para o país”.

No balanço de 2004, a entidade enxerga com clareza os benefícios da aprovação da lei 10.931 (marco regulatório do setor imobiliário). Avalia como positiva a tramitação do projeto de lei 36/04, de criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, “com procedimentos claros para dotações orçamentárias destinadas a atender a demanda habitacional da baixa renda”. Adicionalmente, o Conselho Monetário Nacional havia estabelecido naquele ano melhores condições para os empréstimos imobiliários (resolução 3.259/05), medida acompanhada de uma maior dotação de recursos do FGTS para área. O balanço de 2005 é menos otimista, aponta que a crise política do mensalão afetou o desempenho dos ministérios e critica o ajuste fiscal com corte em obras de infraestrutura.

O balanço de 2006, divulgado após a reeleição de Lula, volta a enfatizar a necessidade de investimentos em infraestrutura, adiados ano após ano. A receita para a retomada do investimento e o crescimento equilibrado da economia estava no estudo distribuído pela União Nacional da Construção⁹ aos candidatos à Presidência da República, contemplando inversões em obras públicas e em habitação. No início de 2007, um plano nesses moldes é anunciado pelo presidente da República, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O desempenho econômico de 2007 e o PAC foram celebrados pela entidade em seu balanço anual:

“O governo não apenas retoma seu papel de formulador das políticas de desenvolvimento do país, como também impacta positivamente as expectativas dos agentes econômicos ao retomar os investimentos fixos, em alguns casos paralisados há décadas”.

O balanço de 2008 tem como tema central a crise financeira internacional, e analisa com confiança as primeiras medidas anticíclicas do governo Lula. O balanço de 2009, por sua vez, destaca o papel dos bancos públicos na oferta de crédito no período de incertezas da crise, com a Caixa Econômica Federal realizando 73% das contratações do mercado. O Programa Minha Casa, Minha Vida, lançado em março daquele ano reconheceu, segundo a entidade, a importância estratégica da construção para o desenvolvimento econômico e social do país e atendeu “um pleito antigo do setor da construção: a concessão de subsídios governamentais para facilitar o acesso das famílias de baixa renda à tão sonhada casa própria”. Por fim, a entidade encerra o documento com a expectativa de “*continuar contando com o apoio dos gestores da*

⁹ Ampla coalizão do setor produtivo da construção, que envolveu a própria CBIC, o Sinduscon-SP e a Fiesp, em um total de mais de uma centena de entidades de todo o país.

política econômica para proporcionar as condições necessárias para este desenvolvimento, afinal é tempo de construir o Brasil". (Itálico meu)

Por fim, o balanço de 2010, celebra as conquistas econômicas recentes, que culminaram com a superação não traumática da crise financeira de 2008-2009 e com o país desfrutando de um cenário de desenvolvimento. O documento, no entanto, toma o cuidado de sublinhar as conquistas nos "últimos 16 anos", em referência a uma trajetória iniciada no governo FHC, que se pautou por uma agenda de estabilização e de questionamento da atuação do papel do Estado. Na avaliação da CBIC, portanto, *o excelente desempenho do setor no governo Lula tem como condição necessária os ajustes estruturais do governo FHC*, como a própria estabilização geral de preços, o regime de metas de inflação e o câmbio flutuante.

A trajetória na visão do principal sindicato patronal

O Sinduscon-SP é o sindicato do setor da construção que desfruta de maior receita, uma vez que o Estado de São Paulo concentra o maior número de empresas de construção e a contribuição sindical é compulsória. Dentro da estrutura corporativa, o sindicato tem é filiado à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) – esta, por sua vez, integra a Confederação Nacional da Indústria (CNI)¹⁰. O Sinduscon-SP, por sua vez, é membro da CBIC e, em regra, o pensamento geral das duas entidades sobre os objetivos do setor para a habitação não são divergentes.

É importante notar, no entanto, que as entidades sindicais paulistas possuem força e autonomia próprias, além de um poder econômico conferido pela alta arrecadação do imposto sindical. Isso implica que a Fiesp e/ou o Sinduscon-SP podem participar de ações de defesa setorial em parceria com a CBIC e/ou a CNI, mas as entidades paulistas também trabalham em iniciativas próprias como "empresárias da política".

O sindicato paulista, como já relatado, publica desde 1994 um artigo semanal de opinião no jornal *Folha de S. Paulo*, em forma de uma inserção publicitária intitulada *Janela*, aos domingos. Foi pesquisado o acervo até dezembro de 2010 e elaboradas tabulações referentes aos mandatos presidenciais de 1995 a 2010, ou seja, as duas gestões de FHC e de Lula.

¹⁰ A contribuição obrigatória das empresas é distribuída da seguinte forma: 60% para o sindicato, 15% para a federação e 5% para a confederação.

Em termos de conteúdo geral, as opiniões do Sinduscon-SP não foram dissonantes das da CBIC. A crítica à gestão FHC era centrada no fato de que o governo cuidava somente de objetivos de estabilização macroeconômica, sem uma atenção aos setores da economia. Há, nos documentos, uma expectativa de um diálogo consequente com o governo, o que se não materializava. Em agosto de 2003 (nº 488), o sindicato cobra do governo Lula a implantação do Projeto Moradia, constante do programa petista. Em 2004, ressurgem cobranças de promessas de campanha, mas avanços, como a aprovação do marco regulatório do mercado imobiliários do SNHIS (que tramitava no Congresso desde 1992), em que o governo federal foi decisivo, traziam pouco a pouco otimismo ao setor e ao sindicato, ainda que as sinalizações positivas não tenham sido percebidas como tal, ou recebidas com ceticismo, em um primeiro momento.

No segundo mandato de Lula, o tema conjuntura tem mais destaque, em grande medida no período de resposta à crise financeira mundial – o tema habitação é o segundo mais citado. Primeiramente, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), anunciado logo no início do mandato, representou uma sinalização de muito impacto ao setor, mesmo significava o atendimento das reivindicações expressas pela coalizão União Nacional da Construção¹¹. No que se refere à reinvidicação de diálogo, verificam-se opiniões positivas sobre o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social como fórum de proposição (nº 687); sobre a Conferência Nacional das Cidades (nº 693); sobre o processo de discussão do Plano Nacional de Habitação (nº 724). Em outras palavras, os fóruns estabelecidos pelo governo com o setor são tomados como válidos no contexto de estabelecimento de um cenário positivo para os negócios e de aprimoramento da política habitacional. Essa avaliação contrasta fortemente com o criticado diálogo “pontual” no governo FHC.

Mas o auge do alinhamento à política governamental ocorre na resposta à crise financeira internacional de 2008-2009. O documento nº 760 é enfático no apoio às medidas econômicas propostas: “O que move a construção civil é a convicção de que, passado o período de ajuste, a economia continuará crescendo e o setor também. O Brasil continuará com uma enorme demanda por habitação e infraestrutura nos próximos anos”.

De fato, os números de produção habitacional não deixam dúvidas. Dados do Ministério das Cidades (2010) dão conta que o total de investimentos em habitação, que além do SFH, englobam recursos do OGU, do FAR, do FDS, da Caixa, do FAT e do PMCMV, incluído

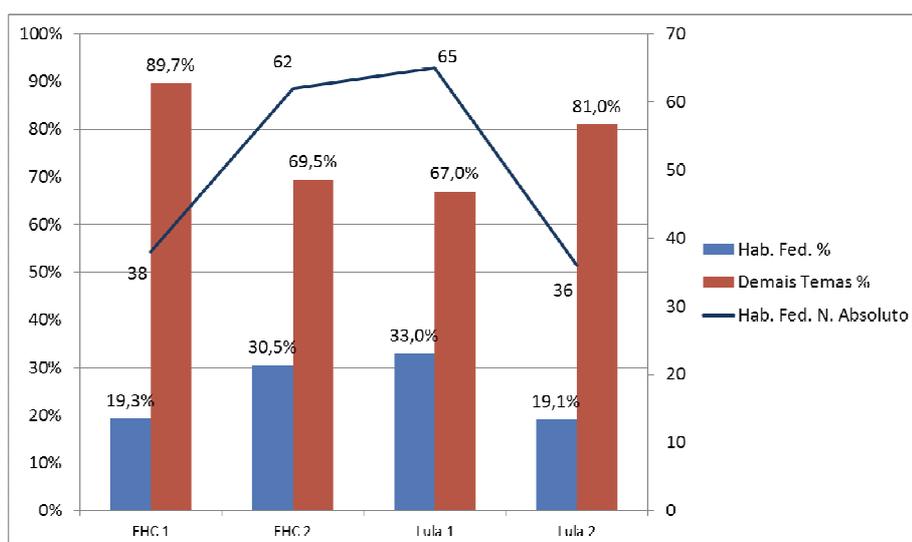
¹¹ A UNC foi coalizão ampla da cadeia produtiva da construção, formada para levar uma agenda do setor para aos candidatos à eleição presidencial de 2006. Grande parte das reivindicações da UNC foi contemplada em 2007, com o PAC.

subsídios, saltaram de R\$ 7,9 bilhões em 2003 para R\$ 69,9 bilhões em 2009 – o que significa multiplicar por nove o valor de 2003 em um período de apenas seis anos.

Análise quantitativa da opinião do Sinduscon-SP

As publicações *Janela* foram classificadas em 14 temas nesta pesquisa. Cada um dos 822 artigos analisados foi tabulado de acordo com sua referência principal em termos federativos ou âmbito de atuação (*federal, estadual, municipal*, para temas referentes aos poderes executivos e a discriminação *legislativo, judiciário e privado-sindical*, quando os temas se restringiam apenas a essas esferas) e de acordo com o contexto geral de apreciação (*positiva, negativa ou estratégica*). As *apreciações negativas* se referem à reprovação ou constatação de consequências ruins de dada medida, bem como análises de contextos negativos. As *apreciações positivas* são o oposto dos casos negativos. As *apreciações estratégicas*, por sua vez, dizem respeito a artigos que argumentam sobre o tema numa tentativa de busca de uma solução favorável, mas sem que isso esteva vinculado a uma apreciação positiva ou negativa. Os temas de maior interesse para este trabalho são os mais frequentes nos períodos, ou seja, os de habitação e os de conjuntura – tendo em vista que este último tema expressa a visão do sindicato sobre o horizonte de negócios de seus representados.

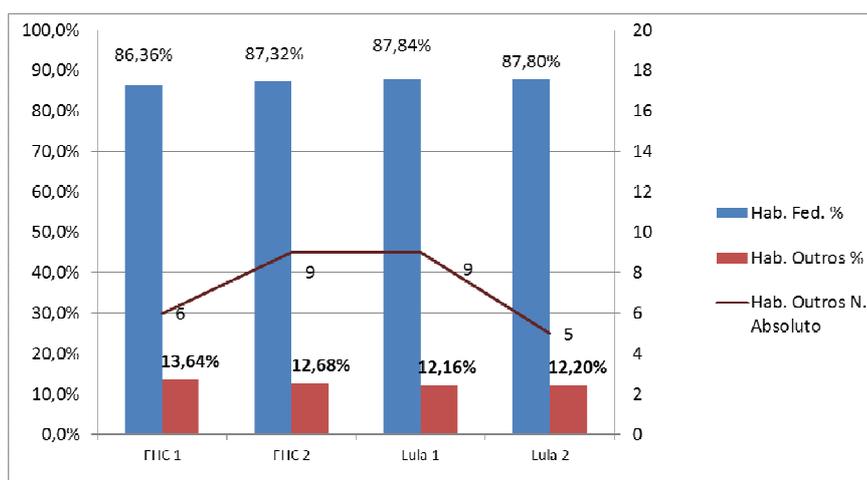
Gráfico 3 – Temas de habitação federal nos textos analisados (%)



Os temas de *conjuntura* são os mais frequentes 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

do destaque dado às políticas contra a crise internacional, no segundo). O tema de *habitação federal* são os mais frequentes nos períodos FHC 2 e Lula 1 (no primeiro caso, pela preponderância de artigos clamando por políticas para o setor e, no segundo, no contexto de cobrança de promessas de programa e de implantação de medidas pró-habitação).

Gráfico 4 – Temas de habitação federal e habitação outros (%)



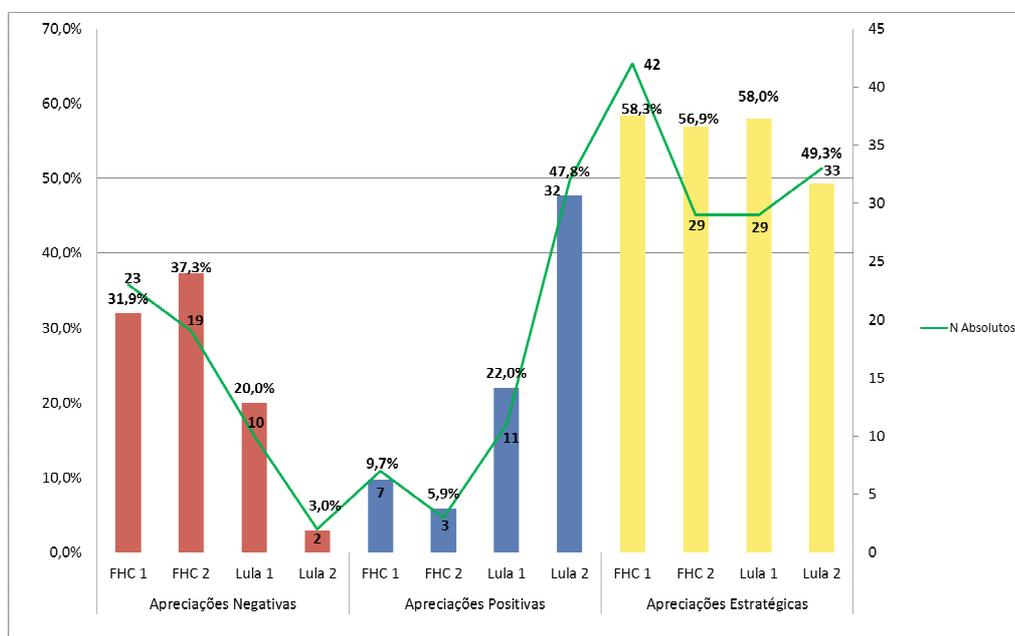
O **Gráfico 3** mostra o percentual de artigos referentes à habitação federal nos períodos considerados – os percentuais mais altos, superiores a 30%, foram verificados nos períodos FHC 2 e Lula 1; os menores, em torno de 19%, nos períodos FHC 1 e Lula 2. O **Gráfico 4**, por sua vez, mostra que os temas referentes à habitação em âmbito federal são predominantes – os demais temas de habitação, que incluem a habitação em nível estadual, não chegam a 14%.

Desses dois gráficos, conclui-se que a habitação em nível federal é um dos principais pontos de interesse do sindicato, só sendo suplantado em dois mandatos sobre questões relacionadas à conjuntura econômica e setorial. *Pela preponderância dos temas habitacionais em nível federal, é nítida a percepção do sindicato de que é nesse nível se encontram as instâncias decisórias e os órgãos mais importantes no direcionamento da política.* Como visto na seção anterior, é desse nível que partem as principais decisões sobre o tema, com a preponderância do Executivo, o que envolve diretamente a Presidência da República, o Ministério da Fazenda, o Banco Central, o Ministério das Cidades e o principal braço executivo da política de moradias, a Caixa Econômica Federal.

Cabe ressaltar que o Estado de São Paulo, base do sindicato, conta com capacidade de estabelecer uma política habitacional própria, pois parte de sua receita com o ICMS é voltada para esse fim. Os *Janelas* tratam da habitação estadual, mas a preocupação predominante se concentra na política nacional: nas condições gerais do SBPE e do FGTS, fundos disciplinados em nível federal, bem como nas disposições operacionais da Caixa Econômica Federal, elementos fundamentais para a implementação das diretrizes da política pública. *Iniciativas no âmbito do Congresso Nacional estão sempre condicionadas ao apoio do governo federal para que sejam aprovadas – ou seja, o sindicato se comporta no endereçamento de suas preocupações tendo como referência as instâncias decisórias mais importantes.*

O **Gráfico 5** traz as apreciações de *conjuntura e perspectivas*. Trata-se de um tema que envolve alguns subtemas – como crescimento econômico, crescimento setorial, controle da inflação, investimentos –, mas eles têm em comum, além das referências macro e microeconômica – a abordagem da perspectiva de negócios para o setor, que é, em regra, a principal bandeira de um sindicato patronal.

Gráfico 5 – Apreciação dos temas de conjuntura e perspectiva (%)



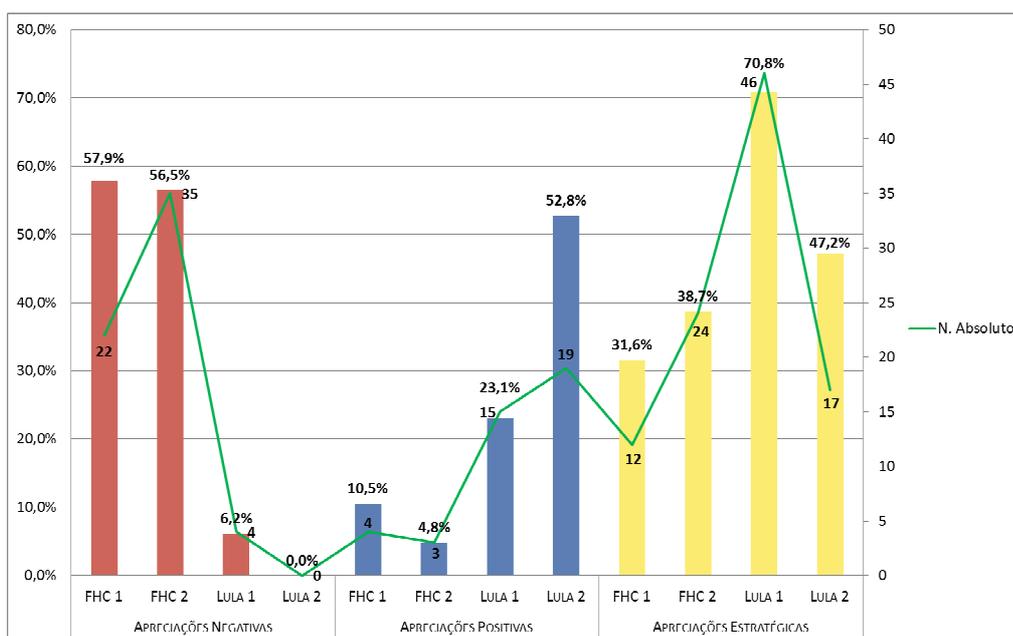
Para entender as apreciações de conjuntura do Sinduscon-SP, é preciso ter em mente o principal anseio do setor desde a estabilização com o Plano Real, que era o de estabelecer uma via continuada de crescimento econômico, com o aumento do investimento em construção e a

formulação de uma política habitacional em nível nacional. Essas aspirações, como visto, eram as mesmas da CBIC.

Chama atenção, em primeiro lugar, o alto número de apreciações negativas no governo FHC, com percentuais de 31,9% e 37,3% no primeiro e no segundo mandato, respectivamente. No período FHC 1, essas avaliações se devem, principalmente, à frustração de retomado do 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 bastante no segundo mandato, em que o setor e o governo passam a ter uma maior sintonia. No que se refere às apreciações positivas, elas sempre foram muito 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 aos acenos de cooperação como os setores econômicos e com um compromisso de recuperação do nível de atividade, com geração de emprego e renda associada a programas de combate à desigualdade social – ou seja, uma política de característica social democrata.

Gráfico 6 – Apreciação dos temas de habitação federal (%)



Outro ponto que chama a atenção é percentual de apreciações estratégicas próximas ou superiores a 50% em todos os períodos. Os percentuais elevados são previsíveis, dado que as análises desse gênero optam na maior parte das vezes por uma abordagem técnica, informativa, e com elementos de análise sem expressão explícita de juízo contextual.

Com relação às opiniões sobre *habitação federal*, os contrastes entre os governos FHC e Lula são ainda mais pronunciados, conforme mostra o **Gráfico 6**. Primeiramente, há percentuais acima de 55% de apreciações negativas sobre o tema nas duas gestões de FHC. Isso se explica pela frustração com relação ao baixo volume de recursos destinados à habitação e pela percepção de que a política não recebia a devida atenção por parte do governo. As apreciações negativas no governo Lula, por sua vez, são de magnitude muito menor, de 6,2% no primeiro mandato e inexistentes no segundo. Isso se explica porque, uma vez estabelecido um ciclo de medidas favoráveis à política habitacional, o sindicato muda sua percepção negativa, prevalecendo 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. O contraste se explica pela total mudança de cenário pela qual passou a política. De um ponto secundário nas prioridades de governo em FHC, a provisão de bens habitacionais passa a ser um dos elementos distintivos da administração Lula, seja pela por meio do *boom* imobiliário, seja por aportes de recursos para a política social de habitação. As apreciações positivas são expressivas já no primeiro mandato, em parte por sinalizações que ainda não haviam se materializado em realizações. No segundo mandato, no entanto, a tônica é a de aperfeiçoamento de uma realidade favorável à política, e as apreciações positivas se tornam superiores a 50%.

As apreciações estratégicas somam percentuais superiores a 30% nas gestões FHC, e atingem patamares bastante superiores nas de Lula, com 70,8% já no primeiro mandato, com uma diminuição para 47,2% no segundo, em razão do aumento das apreciações positivas.

IV - Resumo das principais constatações

A seção anterior analisou os documentos das principais entidades representativas das construtoras no Brasil – a CBIC, em nível nacional, e o Sinduscon-SP, em nível estadual, no período que compreende os mandatos FHC e Lula.

Primeiramente, não se verificaram discordâncias no discurso geral das entidades. Ambas, em seus documentos, apresentaram as questões referentes à habitação como prioritárias. Como estruturação geral do discurso, as entidades apresentam o setor com estratégico para o desenvolvimento econômico, o que demanda do governo medidas regulatórias e também de investimento público, tanto em infraestrutura como em habitação, em especial no que se refere às moradias de interesse social.

Portanto a ideia de uma ação estatal mínima, ao molde “neoliberal”, não se coaduna com a visão que o setor tem de uma boa atuação do Estado. Assim, depreende-se dos textos a ideia de um Estado mais enxuto no que se refere a gastos, com uma estrutura tributária mais racional, sem empreguismo, sem desperdícios etc. Mas esse mesmo Estado tem um forte papel na regulação e – muito importante – no investimento.

Na perspectiva comparada dos dois governos, a ênfase da administração FHC no ajuste macroeconômico – e em medidas regulatórias que não foram acompanhadas de um aporte significativo de recursos – não supriu completamente o anseios do setor. O governo Lula, por sua vez, trouxe consigo o discurso da recuperação do nível de atividade econômica, da importância do setor da construção civil para isso, bem como da importância das políticas sociais, entre elas as de habitação, com a criação de um aparato burocrático voltado especificamente para esse fim.

Em termos do endereçamento do discurso das entidades, era esperado que o da CBIC fosse voltado às instâncias federais. De fato, isso se verifica, mas é importante notar que a referência principal é o Executivo. O mesmo vale para o Sinduscon-SP, que possui uma base territorial estadual. Portanto, deduz-se que essas entidades identificam nos órgãos de governo as principais instâncias decisórias da política de habitação, ainda que o governo estadual exerça um papel importante em um Estado com São Paulo, que dispõe de verbas próprias para moradia.

Na comparação entre as gestões presidenciais, o setor da construção expressa uma insatisfação com a falta de políticas setoriais e investimento no governo FHC, embora aprove e entenda como basilares as políticas de ajuste macroeconômico e de regulação adotadas pelo governo. Na gestão Lula, por sua vez, foram aprovadas importantes medidas de cunho

regulatório/institucional, mas estas estiveram ligadas a grandes aportes de recursos para a política habitacional, seja pela viabilização de investimentos privados, seja por recuperação dos fundos habitacionais, seja por aporte direto de recursos orçamentários voltados à moradia social.

De forma esquemática, a pesquisa dos documentos das entidades pode ser resumida considerando duas questões tratadas com destaque pela literatura, o relacionamento governo-empresários e o tipo de política direcionada ao setor.

Quadro 2 – Relacionamento governo-empresários, gestões FHC e Lula

Iniciativas	Administrações	
	FHC	Lula
Estabelecimento de iniciativas de diálogo com as entidades do setor	SIM	SIM
Estabelecimento de uma interação continuada, com objetivos comuns	NÃO	SIM

Com relação à relação governo-empresários, aqui entendidos como empresários das empresas de construção civil, o **Quadro 2** resume a questão. Com relação ao governo Fernando Henrique Cardoso, a queixa das entidades não é propriamente pela falta de diálogo, mas, sim, pela falta de um diálogo continuado e consequente, que não se resumisse a ações pontuais. No governo Lula, as entidades saúdam os fóruns de comunicação instituídos pelo governo e detectam respostas às demandas setoriais encaminhadas ao governo federal. Na apreciação setorial, o diálogo pontual e descontinuado não basta – são necessárias iniciativas regulares de negociação e de aprendizado mútuo.

A segunda grande questão se refere às políticas voltadas para o setor habitacional. Na visão das entidades, essas políticas ocuparam um papel secundário no governo FHC – com Lula, em contrapartida, o setor passou a ser protagonista da política de crescimento econômico. Com relação a inovações institucionais e de regulação, nos dois governos houve avanços importantes, com uma concentração de iniciativas regulatórias de ajuste macroeconômico na administração FHC, ao passo que no governo Lula houve aprimoramento institucional de questões mais relacionadas ao desempenho setorial. Mais importante, diferentemente do que ocorreu na administração FHC, na gestão Lula as medidas voltadas para o setor foram acompanhadas de promoção de recursos, conforme mostra o **Quadro 3**.

Quadro 3 – Políticas que afetam o desempenho setorial da construção

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

O sucesso na veiculação de propostas ao longo do governo serviu de incentivo para que demais entidades da cadeia produtiva seguissem por esse caminho, encaminhando propostas embasadas tecnicamente para órgãos do governo com subsídios às discussões da política. A produção de estudos técnicos para apreciação pelo governo não é em si uma novidade – aliás, essa é uma característica de atuação dos grupos de interesse –, mas o que se quer frisar aqui é que um contexto favorável de recepção desses materiais representa um forte incentivo para essa forma de tratativa.¹²

Os dados aqui apresentados mostram que o setor da construção civil se encontrava em uma confluência de interesses com governo Lula em pelo menos três momentos capitais de definição da agenda decisória de governo, que por sua vez pavimentaram a trajetória da política habitacional:

- 1) Na inclusão da política habitacional no primeiro mandato, com o Projeto Moradia. Isso envolveu o marco regulatório do mercado imobiliário, promovendo o investimento habitacional;
- 2) Na apresentação de uma agenda de investimentos em infraestrutura no segundo mandato, o que resultou no PAC;

¹² Essas contribuições, em geral estudos, podem ser encaminhados em caráter reservado ou mesmo público, com o que é o caso dos da Abramet (Associação Brasileira de Materiais de Construção), que produziu uma série de estudos, como os de mensuração da cadeia produtiva da construção, de efeitos da desoneração tributária, morosidade burocrática etc. No contexto de convencimento do governo por uma política habitacional mais eficaz, o Sinducon-SP, por exemplo, patrocinou um estudo FGV sobre o modelo mexicano. No campo do crédito, a Abecip (Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança) produziu estudos e seminários sobre o tema.

3) Na articulação de um projeto amplo de moradia social, antiga reivindicação do setor e dos movimentos de moradia, como resposta à crise financeira mundial.

As entidades da construção tiveram um papel importante nesses processos de definição de agenda, seja na veiculação da *policy* ou na ênfase do *problem*, para usar a denominação de Kingdon, seja na formação de coalizões.

A análise mostrou que existe uma dinâmica própria daquilo que foi referido neste trabalho como *diálogo*. Além disso, foram identificadas as características estruturantes do processo de concertação da política ao longo da trajetória. Mais importante, demonstrou-se que o governo petista imprimiu um novo padrão de relacionamento com o setor privado – o que se relaciona com seu projeto político e tem consequência direta na política pública de habitação.

V - Bibliografia

- ANDERSEN, H. S. (2010). Contextualising Ethnic Residential Segregation in Denmark: Welfare, Housing and Immigration. *Norface*.
- ANDRADE (2007), Luís Aureliano da Gama de. "O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, Enxada e Voto". *In* Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Org. Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra. Fundação Konrad Adenauer e Editora Unesp. São Paulo.
- ARRETCHE, Marta. (1990), Estado e mercado na provisão habitacional: três modelos de políticas. Dissertação de Mestrado, Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas.
- _____ (1995), "Políticas de desenvolvimento urbano na crise: descentralização ou crise do modelo BNH?", in Elisa Reis, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Peter Fry, Pluralismo, espaço social e pesquisa, São Paulo, Anpocs/Hucitec.
- _____ (1996), "O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no. 31.
- _____ (1996a), "Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional", in Rui de Britto Álvares Affonso e Pedro Luiz Barros Silva, Descentralização e políticas sociais, São Paulo, Fundap.
- _____ (1999). Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 40.
- _____ (2002). Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. *Dados*, Vol. 45, nº 3, 2002, pp. 431 a 458.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis A. G. de (1982). *Habitação e Poder*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- AZEVEDO, Sérgio de. (1988) Vinte e dois anos de política habitacional (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, vol. 22, no 4. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, out./dez. 1988, p. 107-120.
- BAER, Werner (2009). *A Economia Brasileira*. São Paulo, Nobel.
- BÉLAND, D. and HACKER, Jacob (2004). "Ideas, private institutions and American welfare state 'exceptionalism': the case of health and old-age insurance, 1915-1965, in *International Journal of Social Welfare*, 13: 42-54.
- BOBBIO, Norberto (2000). *Teoria Geral da Política*. Rio de Janeiro, Elsevier
- _____ (2004). *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro, Elsevier.
- BONDUKI, Nabil. *As Origens da Habitação Social no Brasil*. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. Editora Estação Liberdade e Fapesp. São Paulo, 2004.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Arq.Urb*, revista eletrônica, nº 1, 2008.

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

BOSCHI, Renato (2010). Políticas de Desenvolvimento no Brasil: continuidades, crise e incertezas. Paper ABCP 2010. Disponível em: <http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/>.

CAPELLA, Ana Claudia (2007). *Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas*. Hochman, Gilberto; Arretche, Marta; Marques, Eduardo (2007). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

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

COHEN Joshua; ROGERS, Joel (1992). Secondary associations and democratic governance – *Politics & Society*, Vol. 20, No. 4, 1992.

DINIZ, Eli (2009). Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento em países emergentes. Seminário Internacional INCT-PPED Promovendo respostas à globalização. Publicação eletrônica: <http://www.ideiad.com.br/seminariointernacional/>

DOCTOR, Mahrukh. (2007) "Lula's Development Council: Neocorporatism and Policy Reform in Brazil". *Latin American Perspectives*, Vol. 34, No. 6, 2007.

_____. (2009). *Brazil and the Varieties of Capitalism*. UFRJ Roundtable: Varieties of Capitalism and Development. University of Hull and Universidade Federal Fluminense. June.

DÜER, Andreas; DE BRIÈVE, Dirk (2007). The question of interest group influence in: *Journal of Public Policy*, Vol. 27, No. 1, 2007.

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

FIESP (2010). *Construbusiness 2010 – Brasil 2022: planejar, construir, crescer*. São Paulo, Fiesp.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (2001). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, FGV/Fapesp.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (2007) *O Crédito Imobiliário no Brasil – Caracterização e Desafios*. São Paulo: FGV Projetos.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2009) – *O déficit habitacional no Brasil*. Brasília. Download disponível no site do Ministério das Cidades.

GARRETT, G., and LANGE, P. (1991). Political Responses to Interdependence: What's "Left" for the Left? *International Organization*, Vol. 45, No. 4 (Autumn, 1991), pp. 539-564.

GOERTZ, Gary (2001). *Necessary Condition Theory: What Kingdon, Oström and Skocpol have in common*. Tucson. University of Arizona. Draft.

HACKER, J.; PIERSON, P. (2002) – “Business power and social policy: employers and the formation of the American welfare state” in: *Politics & Society*, Vol. 30, No. 2, 2002.

HALL, Peter, and David SOSKICE (eds). 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press.

IDB (2004). *Reforming Latin American Housing Markets, A Guide for Policy Analysis*. IDB, Washington).

IMMERGUT, E. (2006), O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: Saraiva, E.; Ferrarezi, E. (org.). *Políticas Públicas*. Coletânea, vol.2. Brasília: ENAP

KINGDOM, John W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*.

LAMOUNIER, Bolívar (2005). *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo, Augurium Editora.

LIJPHART, A. (2008). *Modelos de Democracia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

LIMONGI, Fernando (2006). *Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. São Paulo, *Novos Estudos* nº 76, novembro de 2006.

LOPES, João Marcos 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.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. (2010) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press.

MANCUSO, Wagner Pralon (2003) – *Construindo leis: os construtores e as concessões de serviços*. *Lua Nova*, No. 58.

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

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

MARICATO, Ermínia. (2005) *A nova política nacional de habitação*. In *jornal Valor*, São Paulo, 24 de novembro de 2005.

_____. *O Impasse da Política Urbana no Brasil*. Vozes. Petrópolis, 2011.

MARQUES, Eduardo. (1997), “Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos”. *BIB – Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, 43.

MARSH, David, and R. A. W. RHODES. (1992) "Policy Communities and Issue Networks: Beyond Typology." In *Policy Networks in British Government*, ed. David Marsh and R. A. W. Rhodes, 249-268. Oxford: Clarendon Press, 1992.

MEIRELLES, Henrique (2007). *Crédito imobiliário e desenvolvimento econômico*. In *revista Conjuntura da Construção*, dez. FGV/Sinduscon-SP.

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), 1993, p.119-163.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2010.

MOREIRA, Davi Cordeiro; MANCUSO, Wagner P. (2010), Empresariado, Política Industrial e Desenvolvimento no Brasil: balanço da literatura recente. Artigo apresentado no VII Workshop Empresa, Empresários e Sociedade.

MOREIRA (2006), Raquel Fagundes. Inovações da lei 10.931/04 à luz da Constituição Federal de 1988. Tese de mestrado na Universidade Estácio de Sá. Disponível em: http://www.estacio.br/mestrado/direito/dissertacao/Raquel_Moreira.pdf

MYLES, John and Jill Quadagno (2002). "Political Theories of the Welfare State", in: Social Service Review, p.34-57.

NORTH, D. C. (1991). Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Fondo de Cultura Económica. México (2006).

OLSON, M. – A lógica da ação coletiva – São Paulo: EDUSP, 1999. Capítulos 1, 2, 5 e 6.

ORLOFF, Ann Shola (1988). "The Political Origins of America's Belated Welfare

State", in: Weir, M., Orloff, A S. & Skocpol, T., ed., (1988). The politics of social policy in the United States, Princeton: Princeton University Press.

O'SULLIVAN Tony; GIBB, Kenneth (2006). Housing Economics and Public Policy. Oxford. Blackwell Science.

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

_____. (2004). "Positive Feedback and Path Dependence", in: Pierson, Paul. Politics in Time. Princeton: Princeton University Press.

_____. (2006). "Public Policies as Institutions", in: Shapiro, Ian et alii (ed) (2006). Rethinking Political Institutions. New York: New York University Press.

POTTERS, Jan; SLOOF, Randolph (1996). Interest Groups: A Survey of Empirical Models that Try to Assess their Influence in: European Journal of Political Economy, Vol. 12, 1996.

PRZEWORSKI, Adam (1991). Capitalismo e Social Democracia. São Paulo. Companhia das Letras.

REALI, Mário e 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.

REINALDO FILHO (2004), Demócrito. Lei 10.931 - Breves comentários às alterações no procedimento da ação de busca e apreensão

de bem objeto de alienação fiduciária (Decreto-Lei nº 911/69). Disponível em: <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=437>

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

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

ROYER, Luciana 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*, vol. 37, nº 9, 2004.

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

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

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

SKOCPOL, Theda (1992). *Protecting Soldiers and Mothers*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

STEINMO, S; Thelen, K.; Longstreth, F. (eds) (1992). *Structuring politics: historical*

institutionalism in comparative analysis. New York: Cambridge University Press.

SCHMITTER, Philippe C. (1974) *The Review of Politics*, Vol. 36, No. 1, *The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World*. (Jan., 1974), pp. 85-131.

SMITH, Richard (1995). *Interest Group Influence in the U.S. Congress in: Legislative Studies Quarterly*, Vol. 20, Nº 1, 1995.

THELEN, Kathleen, (2003). "How Institutions evolve: insights from Comparative Historical Analysis", in: Mahoney, James and Diestrich Rueschemeyer (eds) (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

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

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

_____. (2006). "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.