



A coordenação de interesses em torno da política habitacional brasileira e sua implicação para o direito à moradia

The coordination of interests around the Brazilian housing policy and implication for the right to housing

*Danielle Cavalcanti Klintowitz, Fundação Getulio Vargas/
Instituto Pólis, daniklin@gmail.com*

RESUMO

No período da gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal, configurou-se uma dupla agenda para a política habitacional brasileira: a primeira ligada à plataforma de reforma urbana, com previsão de descentralização entre os entes federativos e gestão participativa, e a segunda consubstanciada a partir das premissas de reestruturação do setor imobiliário e da construção civil, estruturada em uma política exclusiva de provisão habitacional com promoção privada e financiamento a partir de *fundings* públicos. Este modelo de governança garantiu a distribuição de benefícios a ambas coalizões que representavam estas agendas, além de ter legitimado a política habitacional na agenda pública. No presente trabalho analisou-se a trajetória desta política nos anos 2000, culminando na análise do principal programa habitacional desenvolvido na época – o Minha Casa Minha Vida (MCMV) -, discutindo suas implicações para o direito à moradia e o papel dos atores do setor habitacional neste contexto. A principal hipótese aqui tratada se estrutura na existência de uma coordenação de interesses desenvolvida como marca característica do governo Lula e que sustentou a combinação destas duas agendas. Este modelo lulista de governança explicou e garantiu, em boa medida, a distribuição de benefícios a ambas as coalizões, além de ter legitimado a política habitacional dentro da agenda pública.

Palavras Chave: Política Habitacional, Reforma Urbana, Mercado Imobiliário, Programa Minha Casa Minha Vida, Coordenação de interesses

ABSTRACT

In the years when the Labor Party (PT) has managed the country, there has been a double agenda for the Brazilian housing policy: the first one linked to the urban reform platform with decentralization among the federative entities and participatory management expected, and the second one embodied from restructuring premises of the real estate, structured in an exclusive private promotion and financing policy of housing from public fundings. This governance model ensures the distribution of benefits to both coalitions representing these agendas, as well as legitimizing housing policy on the public agenda. In this paper we analyzed the trajectory of this policy in the 2000s, culminating in the analysis of the main housing program developed at the time – Minha Casa Minha Vida (MCMV) -, discussing its implications for the right to housing and the role of the actors in the sector In this context. The main hypothesis discussed here is structured in the existence of a coordination of interests developed as a characteristic mark of the Lula government and that underpinned the combination of these two agendas. This Lula model of governance explained and guaranteed, to a great extent, the distribution of benefits to both coalitions, in addition to having legitimized the housing policy within the public agenda.

Keywords/Palabras Clave: Housing Policy, Urban Reform, Real Estate. Minha Casa Minha Vida, Coordination of interest

INTRODUÇÃO

Historicamente, a política habitacional brasileira agregou em torno de si muitos interesses públicos e privados. Durante o século XX assistiu-se uma forte articulação funcional no relacionamento entre Estado e setor produtivo o que garantiu a priorização de políticas habitacionais mais estruturadas para garantir o crescimento econômico do que o direito à moradia. Com a redemocratização e a desestruturação da política federal do BHN, emergiram movimentos sociais urbanos, como o Movimento Nacional de Reforma Urbana – transformado posteriormente em Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) –, que conquistaram o estabelecimento de um progressista arcabouço jurídico para o desenvolvimento urbano e praticaram de forma participativa, junto com governos locais, algumas experiências de implementação deste arcabouço no território, constituindo uma nova matriz relacional com o Estado que ficou conhecida como o “*modo petista de governar*”.

Com a ascensão ao governo federal do Partido dos Trabalhadores (PT), que teve desde sua fundação uma estreita relação com os ideários da reforma urbana, criaram-se amplas expectativas nos atores ligados a esta plataforma de que o novo momento representaria um marco de ruptura no legado histórico da política habitacional voltada ao desenvolvimento econômico e o início de um ciclo virtuoso de implementação do “modo petista de governar” na escala federal.

Inaugurou-se então um processo de mudança institucional, não com ruptura esperada pela coalizão da reforma urbana, mas sim com a instalação de um modos operante com a conformação de duas agendas habitacionais paralelas e simultâneas permitindo que estas agendas coexistissem e se acomodassem em um equilíbrio que legitimou a política habitacional implementada, que difere muito da política habitacional idealizada pelos atores ligados à plataforma da reforma urbana (Klintowitz, 2015).

Estruturou-se, consagrando este modelo, um programa habitacional – o Minha Casa Minha Vida (MCMV) - que ganhou status de política por seu vigor de recursos e apoio multifacetado conquistado. O desenho deste programa atendeu à necessidade de sustentação da reestruturação do setor produtivo da construção civil e mercado imobiliário que estava em curso, com investimentos keynesianos que impactaram na sustentação macroeconômica do país, dialogando pouco com as necessidades habitacionais das cidades brasileiras e com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) que estava em construção desde 2005.

O então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva reconhecendo, de maneira inovadora, os movimentos de moradia como players do setor, conformou uma estratégia ousada colocando na mesa de negociação estes movimentos e setor produtivo, coalizões com interesses historicamente opostos. E apesar dos ganhos assimétricos conquistados pelos movimentos de moradia em relação à coalizão do setor produtivo e do enfraquecimento definitivo do SNHIS, a coordenação de interesses que se estabeleceu tornou-se extremamente eficiente e se expandiu para além dos interesses destas coalizões, sendo capaz de se ramificar em várias escalas de coordenação: entre o setor público e privado; entre os diferentes ministérios; entre União e municípios.

Este arranjo que se estabeleceu foi capaz de garantir que ambas as agendas concorrentes – de reforma urbana e do setor produtivo – convivessem de maneira articulada, mesmo que preservassem suas contradições. Criou-se um imbricamento cooperativo que permitiu construir

uma política habitacional que se tornou uma das principais forças deste governo¹. Se estabeleceu, então, um “regime de política” (Couto e Abrucio, 2003) no qual se alcançou um entendimento quase hegemônico acerca da política habitacional com seu lastreamento em interesses objetivos dos atores envolvidos. Assim, neutralizou-se possíveis conflitos entre atores e suas coalizões com Estado, imbricando e engendrando-os na defesa da própria política, mesmo que apenas parte desta fosse conveniente para concretização de seus interesses e que apenas parte de seus interesses fossem efetivamente atendidos.

Aqui discute-se como se deu esta coordenação de interesses na construção e implementação da Política Nacional de Habitação (PNH) nos anos 2000 no Brasil, culminando na criação e implementação do MCMV, quais os rumos que a PNH tomou a partir desta nova configuração e quais as implicações para o direito à moradia.

DA CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES AO MINHA CASA MINHA VIDA

Os primeiros anos do Ministério das Cidades (MCidades) foram marcados por uma euforia em torno da expectativa da incorporação de propostas gestadas desde a década de 1980 pelos atores da reforma urbana; contudo, também foram marcados por uma restrição orçamentária definida pela política fiscal e defendida pelo Núcleo Estratégico do Governo (Casa Civil, Ministério da Fazenda – MF – e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG). Isso comprometeu a amplitude das vitórias da plataforma da reforma urbana e ações do MCidades. Não apenas restrições de recursos marcaram estes primeiros anos, mas uma série de outras limitações foram impostas devido ao posicionamento contrário do núcleo de comando do governo à Agenda da Reforma Urbana, o que acabou não permitindo que esta Agenda se incorporasse verdadeiramente na Agenda Governamental, como era a expectativa de seus militantes.

A garantia de autoridade formal ao MCidades não constituiu automaticamente sua autoridade prática (Abers; Keck, 2013), que precisou ser disputada em um contexto de uma política com múltiplos interesses, contradições, atores e órgãos envolvidos. No entanto, a escolha pelo Presidente Lula de inserir o MCidades, como moeda de troca, na reforma ministerial realizada para garantir a governabilidade já era um forte indício de que a autoridade prática do Ministério estava longe de ser alcançada de forma integral.

O projeto político do PT, defendido pelo núcleo estratégico do governo, pressupõe crescimento econômico com aumento de empregos no país e ampliação dos programas sociais, elementos de conexão eleitoral do partido com suas bases históricas e novos aliados. Tendo em vista as preferências demonstradas por Lula desde suas primeiras campanhas e a possibilidade de articular esta política à conquista destes pressupostos, a habitação passa a ocupar um lugar de destaque dentro da agenda petista no governo federal. Para tanto, articulou-se um arranjo decisório que permitiu que a política habitacional fosse conduzida pelo PT nos moldes desenhados pelo núcleo estratégico do governo.

¹ Segundo dirigente da Secretaria Nacional de Habitação da primeira gestão Dilma, na campanha eleitoral de 2014, as pesquisas apontaram que o programa com maior “recall”, isto é, o que era mais lembrado pela população quando pensavam nas políticas federais, era o MCMV (Klintowitz, 2015).

A manutenção da condução da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) por um quadro petista, bem como a migração de Jorge Hereda, primeiro secretário nacional de habitação, para a Vice-Presidência de governo da Caixa Econômica Federal (CEF), parece ter sido a estratégia presidencial que adiantaria a emergência da habitação como prioritária na Agenda Governamental, passando a mesma a ser tratada como um instrumento para promover a retomada do crescimento econômico, e da geração de renda e de emprego, como já prenunciada no Projeto Moradia que preparava a eleição de Lula (Instituto Cidadania, 2000). A partir deste momento a CEF seria sempre conduzida por quadros petistas, como exceção de um único momento, em 2013, durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff. Assim, apesar de no segundo mandato do governo Lula o MCidades ter se caracterizado pela redução significativa no MCidades de membros do partido do Presidente e de profissionais experientes na área urbana, devido aos cargos cedidos para o Partido Progressista (PP), a política habitacional que se tornaria central na Agenda Governamental. No entanto, a SNH não ganha autonomia na condução da política, ao contrário, observa-se a entrada definitiva do Núcleo Estratégico do Governo no processo decisório sobre a política habitacional. Na prática, a SNH passa a responder diretamente ao Palácio do Planalto. A CEF, por sua vez, passa a ter um papel mais importante na definição das políticas, e seu lugar no núcleo central de decisão consolida-se definitivamente com o PAC e MCMV (Klintowitz, 2015).

Com a crise política de 2005, além da saída de Olívio Dutra do MCidades, houve também a troca do comando da Casa Civil, que foi assumida por Dilma Rousseff, e do Ministério da Fazenda, assumido por Guido Mantega. Sob nova coordenação, o núcleo estratégico do governo, possibilitado pela estabilidade das contas públicas, promoveu o fim da “Era Palocci” que representaria a inflexão da política fiscal, a ampliação da arena decisória central do governo e um conjunto de medidas para “destravar a economia” e ampliar o crescimento do PIB. A nova equipe abandonou a agenda da reforma tributária e buscou a agenda desenvolvimentista (Loureiro; Santos; Gomide, 2011). O lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, no início do segundo mandato de Lula, correspondeu à perspectiva colocada pela nova agenda de desenvolvimento do núcleo central do governo e à expectativa do setor produtivo da construção civil que dialogava com o governo nos gabinetes do MF e do MPOG (Klintowitz, 2015).

Inicialmente atores ligados ao FNRU sentiram-se, também como os empresários do setor produtivo, contemplados com o PAC que mudaria o patamar de investimentos no setor e privilegiaria a urbanização de assentamentos precários, que até então havia tido muito poucos investimentos no país. Neste sentido, o PAC representou, então, o primeiro gesto da política de coordenação de interesses do governo Lula na área habitacional.

A partir do lançamento do PAC, qualquer programa que faça parte do seu cardápio de ações é automaticamente entendido como prioritário, e seus recursos não serão contingenciados. Com o advento do PAC, e posteriormente do MCMV, o patamar de recursos do MCidades se modifica, passando de R\$ 581 mil para R\$ 8,5 bilhões anual, em média².

Contudo, a coordenação de interesses do PAC se deu apenas para as bases, sendo que dentro do governo outros constrangimentos seriam impostos à agenda da habitacional que estava colocada na SNH. O primeiro constrangimento importante refere-se aos recursos, que com este novo patamar não passavam por dentro do Sistema Nacional de Habitação (SNHIS). O MCidades perdeu também autonomia na elaboração e coordenação dessa política setorial, visto que tal política passou a ser de responsabilidade compartilhada com um colegiado de ministérios, o qual incluiu a

² (SIGA Brasil - Acompanhamento da execução orçamentária da União, entre 2006 e 2010).

Casa Civil, o MF e o MPOG e a CEF. Ou seja, ganha-se mais peso na autoridade formal com o aumento do orçamento, mas diminui-se sua autoridade prática com a diminuição do poder decisório sobre os programas habitacionais. A Caixa, por sua vez, ganha mais peso na estrutura governamental e vai sendo cada vez mais dotada de estrutura para cumprir este papel que lhe é designado.³ No âmbito do arranjo decisório sobre a política habitacional, partir da segunda gestão de Lula, quando esta ascende ao status de política prioritária, o Núcleo Estratégico do governo assume um papel central em sua formulação e condução, sendo o principal articulador dos atores do setor. A CEF e o MCidades passam a estar em posições de subordinação ao núcleo estratégico e disputam o papel de gestão, apesar de formalmente o MCidades ainda ser o gestor da política habitacional, na prática, a CEF passa a assumir cada vez mais este papel de gestão, sendo ainda seu executor.

Este esquema decisório estabelecido para a política habitacional foi fundamental para o incremento da concertação entre os atores em torno desta política. Com a configuração de duas instâncias de gestão paralelas – o MCidades e a CEF – que são ao mesmo tempo concorrentes e parceiras, era importante criar um ambiente institucional favorável para a disseminação das práticas de duas agendas concorrentes – da reforma urbana e imobiliária – no modelo de arbitragem que marcou a gestão petista.

MCMV: ENTRE O DIREITO À MORADIA E REESTRUTURAÇÃO DO SETOR PRODUTIVO

No contexto brasileiro de euforia do mercado imobiliário com o aumento dos recursos disponíveis e com a reforma institucional que garantia a segurança dos negócios e lançamentos grandiosos, a crise internacional do *subprime* de 2008 ameaçou a possibilidade de venda dos empreendimentos em construção, impondo ainda sérias dificuldades financeiras às grandes empresas que naquele momento detinham grande soma de investimentos imobilizados em bancos de terra. Neste cenário, a conjuntura econômica foi o pretexto determinante para ampliação definitiva dos mecanismos e volume de recursos destinados ao setor habitacional. Através do MCMV, com o objetivo explícito de socorrer o setor produtivo da construção civil e mercado imobiliário e evitar o aprofundamento da crise do mercado, o governo federal colocou o problema da habitação definitivamente nos termos propostos pelo setor imobiliário. Segundo dados do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2016), entre 2009 e 2016 foram investidos R\$ 294,5 bilhões no MCMV, considerando os subsídios diretos e linhas de crédito disponibilizadas. Estes recursos foram responsáveis pela contratação de 4,22 milhões de unidades habitacionais em todo o Brasil, até novembro de 2016.

O MCMV foi elaborado pela Casa Civil e pelo MF, em diálogo direto com os setor imobiliário e da construção, desconsiderando diversos avanços institucionais na área de desenvolvimento urbano, bem como a interlocução com o restante da sociedade civil. O MCidades que tinha na sua origem um forte imbricamento com os atores ligados à plataforma da reforma urbana foi posto de lado na concepção inicial, sendo chamado a contribuir apenas depois de elaborada a macroestrutura de funcionamento do Programa.

³ Um dado interessante da maior sobrepujança da Caixa sobre o MCidades refere-se ao número de funcionários contratados durante as gestões petistas para ambas as instituições. Enquanto a Caixa realizou concursos para contratação de 70.936 novos funcionários entre 2003 e 2014, o MCidades contratou, por intermédio de concursos, 304 funcionários, sendo parte destes temporários e não para um quadro permanente (MPOG, 2014). Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=63&ler=s1141>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

Inicialmente pensava-se em uma estratégia destinada apenas às famílias de estratos médios – com renda acima de 3 salários mínimos (SM) – com possibilidade de acesso a financiamentos e que necessitavam um percentual menor de subsídio. Como tratava-se de um programa destinado a reduzir as perdas financeiras do setor produtivo, os empresários do setor não queriam correr riscos. No entanto, o MCidades lutou pela entrada das famílias de menor renda, o que implicava em maiores subsídios públicos e o Presidente Lula, orientado pela busca de soluções de arbitragem que caracterizou seu governo, viu aí uma possibilidade também de ganho de capital político junto à base de menor renda, além da ampliação do mercado habitacional fundamental para as empresas do setor⁴. Assim, criou-se um programa com um patamar histórico de subsídios para as famílias com renda de até 3 SM.

No entanto, o modelo do MCMV privilegiou a concessão maciça de subsídios para faixas de renda mais altas (entre 3 e 6 SM) que poderiam adquirir financiamentos maiores com menores percentuais de subsídio. Também se elevou a faixa de renda financiada pelo FGTS, com melhores condições de juros, sendo que parte desta demanda poderia ser atendida pelo SBPE, liberando recursos do FGTS com financiamento mais barato para famílias de menor renda (Bonduki, 2014). Assim, apesar dos expressivos subsídios concebidos, o MCMV ainda reproduz a antiga lógica das políticas habitacionais onde o atendimento não é distribuído de acordo com os interesses dos formuladores e implementadores e não com as necessidades existentes.

As metas do programa por faixa de atendimento pouco dialogam com o déficit habitacional acumulado por faixa de renda no país. No MCMV1, enquanto 91% do déficit estava concentrado na faixa 1 (renda até 3 SM), apenas 40% das unidades produzidas destinaram-se a este público. Como consequência, apenas 6% do déficit habitacional das famílias com menor renda foi atingindo⁵, enquanto 93% e 95% do déficit das faixas de renda mais altas foram atendidos, respectivamente. No MCMV2, embora a meta para a faixa 1 tenha sido ampliada, o combate ao déficit destas famílias ainda é percentualmente muito inferior ao atendimento às faixas mais altas.

Tabela 1 – Metas do MCMV e déficit habitacional acumulado por faixas de renda

⁴ Vale destacar, que os subsídios são fundamentais para o acesso das famílias de baixa renda ao mercado habitacional, e, ao mesmo tempo, trazem vantagens também ao setor produtivo que tem o mercado habitacional ampliado com famílias que de outra maneira estariam fora deste mercado.

⁵ É importante notar que para efeitos metodológicos este cálculo da focalização do MCMV em relação ao déficit assume como *proxy* que todas as unidades produzidas no âmbito do Programa estão atingindo as famílias computadas como déficit e que não há nenhum vazamento. No entanto, sabe-se que não é assim. Além dos vazamentos pulverizados comuns em programas públicos, parte do atendimento do MCMV está foi utilizado para permitir o atendimento às famílias que sofreram remoções forçadas como, por exemplo, no caso das obras para a Copa do Mundo 2014 e as Olimpíadas 2016. Outra questão refere-se às faixas de renda do MCMV que não são as mesmas faixas estabelecidas pela metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP). Enquanto o MCMV trabalha com a faixa 2 para famílias com rendimento entre 3 e 6 SM, a FJP faz o cálculo do déficit para famílias com rendimento entre 3 e 5 SM. No entanto, optou-se por estabelecer esta relação como *proxy*, já que estas são as únicas informações disponíveis.

MCMV 1					
FAIXAS DE RENDA*	DÉFICIT ACUMULADO (em %)	METAS DO MCMV1 (em %)	DÉFICIT ACUMULADO** (em mil)	METAS DO MCMV1 (em mil)	% DÉFICIT ACUMULADO ATENDIDO
FAIXA 1	91%	40%	6550	400	6%
FAIXA 2	6%	40%	430	400	93%
FAIXA 3	3%	20%	210	200	95%
TOTAL	100%	100%	7190	1000	14%

MCMV 2					
FAIXAS DE RENDA	DÉFICIT ACUMULADO (em %)	METAS DO MCMV1 (em %)	DÉFICIT ACUMULADO*** (em mil)	METAS DO MCMV1 (em mil)	% DÉFICIT ACUMULADO ATENDIDO
FAIXA 1	72%	60%	4698,76	1440	31%
FAIXA 2	15%	30%	941,05	720	77%
FAIXA 3	13%	10%	850,19	240	28%
TOTAL	100%	100%	6490	2400	37%

Fonte: Klintowitz (2015). FJP (2004 e 2013) e CEF (2013)

No modelo institucional desenhado para o MCMV, a análise de projetos, bem como a contratação de obras e medição de etapas finalizadas é parte dos procedimentos de responsabilidade da CEF, não cabendo aos municípios responsabilidade formal pelos resultados alcançados. Neste modelo, o promotor do empreendimento passa a ser o setor privado, o poder público assume um papel apenas de financiador e organizador da demanda. Neste contexto, apesar do histórico patamar de recursos orçamentários destinados a subsídios para atender a população de mais baixa renda, os empreendimentos para Faixa 1 são fortemente marcados por uma lógica de produção do mercado imobiliário privado, o que nem sempre dialoga com o direito à moradia.

Apesar de existirem outras modalidades, como o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV-E), o Sub-50, destinado a municípios com menos de 50 mil habitantes e, uma modalidade para urbanização, analisando-se os montantes alocados nos diferentes fundos e as unidades contratadas, observa-se que o núcleo central do MCMV (88%), desde o início, foi aquele voltado para as empresas que acessam diretamente os recursos do FAR ou do FGTS, modalidades com protagonismo do mercado privado (BRASIL, 2014).

Nestas modalidades do MCMV destinadas a empresas (FAR/faixa 1, FGTS /faixa 2 e FGTS/faixa 3), o fluxo de contratação e produção desenhado garantem o protagonismo direto das empresas. Mesmo no Faixa 1, que conta com expressivos subsídios, a produção se dá por oferta privada ao poder público, isto é, a construtora define a cidade onde pretende fazer o empreendimento, o terreno, o projeto e o número de unidades; aprova junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para à CEF, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização e sem riscos de inadimplência dos compradores.

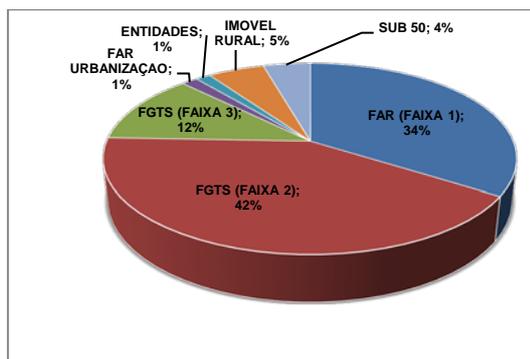


Gráfico 1 – Diferentes modalidades (%)
Fonte: BRASIL, 2014

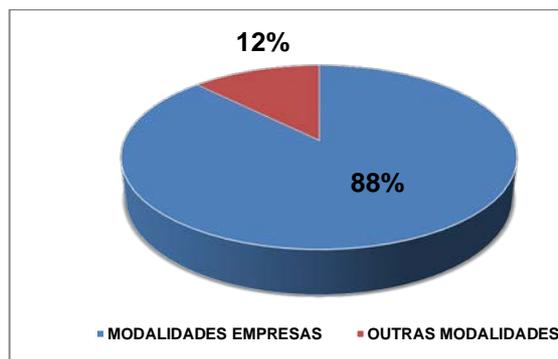


Gráfico 2 – Modalidades empresas e outros (%)
Fonte: BRASIL, 2014

A IMPLEMENTAÇÃO DO MCMV, O ENFRAQUECIMENTO DO SNHIS E A DESARTICULAÇÃO AOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO URBANO E HABITACIONAL

Com este desenho adotado fortemente ancorado na promoção das habitações pelo setor privado, o MCMV entrou em choque com os princípios do SNHIS que era pautado pelo papel estratégico do setor público e pela descentralização federativa. Um dos impactos mais imediatos sobre os programas desenvolvidos no âmbito do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) diz respeito à eliminação dos repasses de recursos para as ações de provisão habitacional para municípios e cooperativas habitacionais, o que implicou na realização integral da provisão habitacional nos termos das modalidades previstas pelo MCMV, impossibilitando o FNHIS de financiar programas alternativos para esta modalidade. Vale destacar ainda que, a partir de 2010, ainda priorizou-se a alocação de recursos do FNHIS em obras complementares a projetos em andamento financiados com recursos do PAC, que inclui o MCMV, demonstrando o caráter subsidiário do FNHIS nas decisões de política habitacional (Cardoso; Aragão; Araújo, 2011; Relatório de Gestão do Conselho Gestor do FNHIS, 2013).

Outra importante implicação para o FNHIS foi o esvaziamento de seus recursos. Entre os anos de 2003 e 2010 o investimento federal, incluindo os investimentos com recursos onerosos do SBPE e do FGTS, saltou de R\$ 7,9 bilhões, em 2003, para R\$ 101,5 bilhões em 2010 (BRASIL, 2014). No PPA de 2012 a 2015, dos 26% do Orçamento Geral da União (OGU) alocados para infraestrutura, 32,6% foram destinados à habitação, o que equivale ao montante de R\$ 389,7 bilhões dedicados ao setor. Entretanto, o FNHIS foi desprivilegiado na alocação deste recurso, apresentando significativo declínio a partir 2010, quando se consolidam as contratações do MCMV.

Os recursos crescentes para o setor habitacional são alocados em outros *fundings* a fim de financiar programas habitacionais - PAC Favelas e MCMV - que não integram o modelo desenhado para o SNHIS. É importante ressaltar que os recursos destinados ao FNHIS não só são menores em termos absolutos em comparação aos outros *fundings* neste período, como percentualmente sua participação nos recursos da habitação perde importância, chegando a menos de 1% dos recursos orçamentários no final do período estudado.

Tabela 2 – Recursos orçamentários executados do FNHIS, PAC e PMCMV

ANO	FNHIS		PAC FAVELAS		MCMV		TOTAL Bilhoes de R\$
	Bilhoes de R\$	%	Bilhoes de R\$	%	Bilhoes de R\$	%	
2006	1	40%	1,52	60%	-	-	3,52
2007	0,3	13%	1,97	87%	-	-	3,27
2008	0,8	23%	2,7	77%	-	-	4,5
2009	1,01	10%	3,88	38%	5,25	52%	10,62
2010	0,17	2%	1,88	22%	6,68	77%	8,96
2011	0,51	4%	2,15	16%	10,98	80%	13,84
2012	0,13	1%	3,2	20%	12,55	79%	16,09
2013	0,21	1%	3,65	19%	15,63	80%	19,68
2014	0,05	0,2%	2,7	14%	16,8	86%	19,69

Fonte: Klintowitz, 2015 com base em SIGA Brasil - Acompanhamento da execução orçamentária da União, entre 2006 e 2014.

Com quase a integralidade dos recursos destinados à habitação, desenhou-se o MCMV que acabou se transformando de maneira hegemônica no eixo central da política habitacional no Brasil, fixando sua atuação apenas na produção de novas moradias, atendendo plenamente aos interesses do mercado imobiliário e da construção civil, mas relegando ao esquecimento outras modalidades de enfrentamento às diferentes situações e necessidades habitacionais.

O próprio PAC Favelas⁶, que priorizava a modalidade de urbanização, acabou sendo prejudicado em detrimento do MCMV. O PAC possui um arranjo institucional onde os governos locais são promotores das intervenções, tornando o processo mais lento sem propiciar a celeridade no retorno do capital político e financeiro empregado pelo mercado imobiliário. Como afirma Fix (2011), a temporalidade político-eleitoral do MCMV parece se ajustar melhor ao ritmo do capital financeiro do que àquele das lutas urbanas e dos direitos sociais que a urbanização representa.

A desarticulação da estrutura do MCMV aos processos municipais de planejamento urbano e habitacional suscitou o abandono destes processos de planejamento e desenvolvimento institucional que estavam em curso nas esferas subnacionais. O governo federal retirou a capacidade financeira, e conseqüentemente decisória e de atuação do SNHIS, e, em consequência, os municípios também se desmobilizaram no atendimento às regras deste Sistema e direcionaram suas energias para a obtenção do maior número possível de unidades habitacionais por meio do MCMV (Rolnik, Klintowitz, Iacovini, 2014).

O IMPACTO MCMV SOBRE O DIREITO À CIDADE

A Lei nº 11.977/ 2009 que dispõe sobre o MCMV, define como um dos critérios de priorização dos municípios, além da desoneração fiscal e doação de terrenos em áreas consolidadas e a

⁶ O PAC Favelas, voltado à urbanização de assentamentos precários, apesar de não dialogar diretamente com o SNHIS e de passar por fora do FNHIS, é defendido por muitos atores ligados à plataforma da reforma urbana à medida que promove uma atuação mais integrada entre as políticas urbanas (habitação, saneamento, mobilidade) do que a provisão de novas moradias que atua de maneira exclusiva na construção de casas.

implementação de instrumentos do Estatuto das Cidades. No entanto, estas regras de priorização nunca foram cumpridas. Segundo entrevistados da CEF (Klintowitz, 2015), as contratações dependem da disposição do mercado privado de apresentar projetos nas cidades onde o negócio é mais atrativo e como a meta estabelecida de contratação de unidades era muito alta, não existia espaço para priorizar os municípios que haviam cumprido as disposições legais. As contratações obedeceram apenas a disposição de lucro do mercado e as análises de viabilidade da CEF.

No entanto, na literatura ainda resta a questão se os municípios que tinham processos de planejamento estabelecidos tiveram vantagens em relação às contratações de unidades no MCMV. Para verificar a existência da correlação entre a existência dos instrumentos de planejamento que estavam sendo fomentados pelo MCidades e a contratação do MCMV, Klintowitz (2015) realizou uma regressão linear com os dados de contratação disponíveis do MCMV1. Além de verificar esta correlação, buscava-se também inferir o que explica o “sucesso” da contratação do Programa nos diferentes municípios brasileiros, já que os dados mostram que alguns municípios extrapolaram o atendimento de suas metas, enquanto outros não conseguiram contratar nem a metade da meta.

Inicialmente constatou-se que as contratações do Faixa 1 não apresentavam relação direta com os números do déficit habitacional de cada município. Verificou-se uma grande diversidade de situações nas relações entre o número de unidades contratadas e o déficit de cada município. Uma parte significativa de municípios acima de 20 mil habitantes (29%) não possuía nenhuma unidade contratada apesar de terem metas estabelecidas pelo governo; 40% dos municípios tiveram um range de unidades contratadas entre 10 e 50% em relação ao seu déficit, enquanto 6% dos municípios tinham mais unidades contratadas do que o número do déficit habitacional calculado.

Os resultados em relação ao “índice de sucesso”, por sua vez, também indicaram que não existe nenhuma correlação entre a adesão dos municípios ao SNHIS, sua regularidade e implementação dos itens exigidos (conselho, fundo e plano) com o número de contratações. Da mesma forma, a existência de instrumentos urbanísticos de planejamento e gestão do solo como ZEIS, Planos Diretores e outros, não apresentam correlações com o sucesso de contratações do MCMV.

Apenas as variáveis relacionadas às dimensões territoriais demonstraram correlações. Estas variáveis apresentaram uma correlação positiva entre as tipologias de cidades identificadas como “periferia dos polos regionais” e “grandes cidades isoladas” e o sucesso de contratação de unidades do MCMV1 na Faixa 1, significando que nestes tipos de cidades se realizaram percentualmente mais contratações do MCMV1 em relação a seu déficit habitacional. Uma explicação para esta correlação está relacionada ao mercado de terras destes municípios. Estas tipologias de cidades apresentam menor dinâmica imobiliária, com menor disputa pela terra, em relação a outras tipologias que não mostraram correlações com o sucesso de contratação. A baixa dinâmica de terras poderia então ser uma explicação para o maior número de contratações, pois, os promotores privados do MCMV escolhem com total liberdade as cidades onde querem produzir empreendimentos e, segundo entrevistas com produtores e gestores (Klintowitz, 2015), o preço dos terrenos tem se apresentado com uma das principais variáveis para esta escolha.

Em relação ao porte populacional, observa-se também uma correlação positiva entre o sucesso de contratação e as cidades entre 50 mil e 500 mil habitantes, demonstrando que o programa tem dificuldades de “rodar” nas cidades maiores, onde novamente o mercado de terras é mais dinâmico e a terra para produção de habitação de interesse social torna-se mais escassa e cara.

O resultado de Klintowitz (2015) demonstrou, então, que existem fortes indícios de que a variável explicativa mais forte para o sucesso de contratação das unidades do MCMV é realmente o preço

da terra, como indicavam as entrevistas qualitativas. As variáveis relacionadas à institucionalização do setor habitacional, que teve grande fomento nos primeiros anos do MCidades, assim como o investimento na implementação de instrumentos de planejamento e gestão do solo urbano do Estatuto da Cidade, não tiveram significância na contratação deste programa.

Fica evidente que o modelo implementado pelo MCMV dialoga com as lógicas do mercado imobiliário, mas não com as lógicas da política habitacional e urbana defendida pela plataforma da reforma urbana e pelo próprio MCidades em seus primeiros anos, já que a definição de onde haverá maior número de unidades são determinadas pelas facilidades e perspectivas de maiores ganhos dos produtores privados e não pela existência de necessidades habitacionais, investimento em planejamento e prioridades da gestão pública. Em consequência destes fatores, apesar das capitais dos estados brasileiros concentrarem 37,5% do déficit habitacional, o desempenho proporcional apresentado nestes municípios para os imóveis da faixa 1 na fase 1 do MCMV é muito reduzido (24%) em comparação com os outros recortes territoriais (76%).

Tabela 3 – Contratações em municípios acima de 50 mil habitantes (MCMV 1)

RECORTE TERRITORIAL	DÉFICIT URBANO - FAIXA 1	UNIDADES CONTRATADAS - FAMILIAS ATÉ R\$ 1.600 (OGU) (área urbana)	UNIDADES CONTRATADAS - FAMILIAS ATÉ R\$ 1.600 (FGTS) (área urbana)	TOTAL UNIDADES CONTRATADAS		DESEMPENHO CONTRATAÇÃO SOBRE DÉFICIT
> 100 mil habitantes	826.963	272.363	56.518	328.881	33%	40%
50 a 100 mil habitantes	504.594	159.278	21.866	181.144	18%	36%
Capitais estaduais	1.238.247	204.221	32.364	236.585	24%	19%
RM de capitais estaduais (sem a capital)	725.090	179.459	78.268	257.727	26%	36%

Fonte: Ministério das Cidades, 2014.

A identificação das necessidades habitacionais representada exclusivamente pelo déficit habitacional, incorporados ao modelo de política habitacional produzido pelo MCMV, traz ainda resultados controversos em relação ao direito à cidade defendido pela plataforma da reforma urbana, como se observa na série de estudos de caso que tem sido realizados a respeito da implementação do MCMV nas cidades brasileiras. A pesquisa realizada pela Rede Cidade e Moradia (2014)⁷, por exemplo, revelou que a localização das novas moradias produzidas no âmbito do MCMV, tem importantes impactos nos beneficiários em relação ao acesso a serviços e equipamentos públicos. Apesar de no Estado de São Paulo, 43% das famílias pesquisadas terem vindo de assentamentos precários e 56% de áreas de risco, enquanto as famílias afirmam que o acesso aos serviços básicos de infraestrutura melhoraram em relação à moradia anterior, as características classificadas como de acesso à cidade apresentaram significativa piora.

Tabela 4 – Avaliação dos Moradores do MCMV 1, faixa 1, sobre o atendimento por serviços na moradia atual, em comparação com à moradia anterior (em %)

⁷ A Rede Cidade e Moradia foi uma rede nacional de pesquisadores que se reuniram para realizar uma avaliação no âmbito da chamada MCTI/CNPq/MCIDADES n° 11/2012 sobre a inserção urbana dos conjuntos produzidos no âmbito do MCMV em 6 estados brasileiros. A rede foi formada por pesquisadores de 11 instituições (Universidades Federais do Ceará, Pará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Rio de Janeiro (IPUR e ProURB), Universidades Estaduais, USP (IAU e FAU), Pontifícia Universidade de São Paulo, Peabiru e Instituto Pólis) que construíram uma metodologia comum para identificação de similaridades e diferenças da implantação destes conjuntos no território nacional. Foi realizada uma pesquisa com 3.900 famílias moradoras de conjuntos do MCMV, faixa 1, nas diferentes cidades estudadas.

CARACTERÍSTICAS AVALIADAS		MELHOROU	PIROU	FICOU IGUAL
ACESSO À CIDADE	ACESSO A COMÉRCIO	21,3%	61,2%	17,1%
	ACESSO A EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS PÚBLICOS	20,1%	44,0%	33,5%
	POLICIAMENTO	26,8%	39,9%	31,5%
	TRANSPORTE PÚBLICO	30,2%	38,7%	30,0%
	ACESSO AO TRABALHO	20,5%	44,7%	29,4%
	ACESSO À ESCOLA	26,9%	35,9%	27,7%
	CORREIOS	22,3%	33,7%	42,9%

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA. PESQUISA REDE MORADIA CIDADE, 2014

A TRÍPLICE ALIANÇA NA COORDENAÇÃO DE INTERESSES EM TORNO DO MCMV

Enquanto em governos anteriores o relacionamento Estado-sociedade no setor habitacional esteve estritamente vinculado às articulações do Estado com as coalizões do setor produtivo, no governo Lula, desde sua origem, os movimentos de moradia são trazidos à arena de negociação sem que, ao mesmo tempo, o Estado se furte a estruturar uma relação estreita com o setor empresarial. Cria-se uma triple aliança, uma matriz de relacionamento que passa a ter três pontas: Estado, setor empresarial e movimentos sociais. As três pontas, no entanto, não são conduzidas na busca de uma agenda comum. Para não contrariar nenhum dos interesses, o governo opta por uma coordenação de interesses com a constituição de duas agendas paralelas para a habitação, onde todos os interesses se vêem contemplados (Klintowitz, 2015).

A persistência do SNHIS ao longo do tempo como o modelo de política habitacional ideal que se busca alcançar, e a “realpolitik” implementada primeiramente pelo PAC e consolidada definitivamente no MCMV que utiliza regras que em nada convergem para o modelo idealizado pelo SNHIS, sem contudo eliminá-lo definitivamente, pode ser explicada pela ideia de *layering* (Mahoney; Thelen, 2010), que institui camadas incrementais, tanto sobre os aparatos institucionais herdados dos governos anteriores como em um processo de combinação entre estas duas agendas em disputa ou de *decoupling* trazida por Meyer e Rowan (1977), na qual há um respeito “ritualístico” às regras originárias, isto é, apesar de não serem as regras que comandam as instituições, estes “mitos geradores” permanecem como uma espécie de direção moral da política.

Assim, o modelo proposto pela plataforma da reforma urbana – SNHIS - permanece como o modelo utópico que parece dar a “direção moral” à política, enquanto o modelo que favorece ao setor empresarial – MCMV – é aplicado na prática como a “política real”, inviabilizando a possibilidade do SNHIS concretizar-se. Com a dupla agenda instalada, por um lado cria-se uma ilusão para os atores ligados à plataforma da reforma urbana de que um dia se construirá um modelo de planejamento e gestão habitacional descentralizado com autonomia dos governos locais e de provisão por meio de autogestão e, por outro, atende-se aos interesses do segmento produtivo que demanda estabilidade de ganhos. As regras e programas vão se somando e se sobrepondo de forma a agradar todos, sem excluir nenhum interesse do processo, como descrito por Mahoney e Thelen (2010).

Assim, enquanto o setor produtivo tem importantes ganhos materiais com o MCMV em detrimento da redução do direito à cidade de milhões de famílias de baixa renda, a política habitacional preconizada pela plataforma da reforma urbana continua persistindo no imaginário e

em poucos investimentos institucionais da SNH, como parte dos ganhos dos atores ligados à esta coalizão. As atas das reuniões do ConCidades analisadas por Klintowitz (2015), mostram este processo de *layering* com clareza. Enquanto o MCMV vai tomando a primazia da política, na mesma reunião do Conselho em que se debate medidas para melhorar este programa, discutem-se as preocupações sobre o conteúdo dos Planos Locais de Habitação (PLHIS) como se estes ainda fossem relevantes na condução da política habitacional no plano local.

Observa-se, portanto, que o próprio *layering* criado com esta dupla agenda é um importante artifício de manutenção da arbitragem que busca contentar todos os atores. Este arranjo torna-se mais eficiente, pois as novas sistemáticas esvaziam as anteriores, trazendo amplos benefícios tanto ao Estado como ao mercado privado sem, contudo, trazer o ônus político de desmontar o ideário - o SNHIS - construído a partir da luta de um importante movimento social aliado do governo - o FNUR. Assim, sem que se desmonte os “mitos geradores” (Meyer; Rowan, 1977) constituídos pelas institucionalidades conquistadas pelos ativistas da reforma urbana, volta-se a praticar políticas urbanas que favorecem outros interesses, sem ajudar, contudo, na implementação da reforma urbana e nem garantir o direito à moradia das famílias de baixa renda.

Além da manutenção simbólica do SNHIS, a medida mais importante para a sustentação da hegemonia desta política refere-se às alianças estabelecidas e ganhos obtidos pelos movimentos de moradia. Em um contexto de arbitragem, os empresários do setor produtivo da construção civil e mercado imobiliário ao entender que o governo petista era constituído por um ambiente de coordenação de interesses onde seria necessária a convivência entre as diferentes coalizões, e, se possível, a construção de alianças entre elas, usaram o ConCidades, antes mesmo da ideia da formulação do MCMV, para articular sua interlocução com os movimentos de moradia em busca da criação de laços e alianças⁸, como parte da estratégia para construir uma ampla coalizão em favor das demandas do setor produtivo de modo que o governo pudesse implementar seus planos sem mobilizações contrárias da sociedade, como preconizava o lulismo (Singer, 2012).

Por sua vez, os movimentos de moradia, vislumbrando a possibilidade de vinculação de grande volume de recursos para a política habitacional, também quiseram estabelecer uma aliança com os empresários do setor produtivo em torno da PEC da Moradia Digna que precedeu a instalação do MCMV. E demonstrando que a política tem a capacidade de reconfigurar os atores e as coalizões, principalmente quando envolvem importantes recursos capazes de reconfigurar o curso da política pública como um todo (Couto e Abrucio, 2003; Sabatier; Weible, 2007; March, 2010), os movimentos convictos de sua posição no jogo político, compuseram esta aliança apesar dos conflitos ocasionados com os aliados históricos, companheiros de FNUR.

O governo, por sua vez, ao mesmo tempo que reiterava os laços com os movimentos de moradia nas interlocuções no ConCidades, mas principalmente no atendimento às demandas nos processos de interlocução estabelecidos nos gabinetes, estabelecia novos laços com o empresariado. Assim,

⁸ Uma fala de um entrevistado de um conselheiro do ConCidades do setor da construção civil explicita esta estratégia: “Como a distribuição de participação do Conselho [das Cidades], de uma certa forma era um pouco desequilibrada e no fim o governo e os movimentos sociais acabam tendo uma grande maioria, a gente percebeu que a participação nossa [dos empresários] não deveria ser na votação. Não tinha como a gente ganhar a votação, a gente sempre perdia. Mas tinha a discussão, a discussão não é voto. Então percebemos que a nossa participação deveria ser na articulação política, na proposta de ideias, na elaboração de algumas propostas que pudéssemos de alguma forma vender as nossas ideias (...) Dessa forma nós conseguimos construir uma parceria com os movimentos sociais, que foi uma coisa muito legal, eu acho que a gente começou no embate com os movimentos sociais, a gente tinha visões muito diferentes em algumas coisas, mas conseguimos construir um consenso.” (Klintowitz, 2015).

o ConCidades se constitui, então, como espaço de encontro e articulação entre os vários atores, embora as negociações fossem feitas em outras arenas que eram não públicas.

Com os objetivos alcançados no MCMV, os laços efêmeros entre os empresários da construção civil e movimentos de moradia se afrouxaram (Tarrow, 2009) e cada coalizão passou a cuidar de seu quinhão. Mesmo que de certa forma uma congregação de interesses em torno da manutenção do MCMV permaneça, a atuação destas coalizões demonstra que a aliança entre elas se afrouxou pela busca de seus próprios interesses. Como descrito por um empresário do setor da construção civil: “O sucesso do programa Minha Casa Minha Vida é o fracasso da articulação política do Moradia Digna.” (Klintowitz, 2015). No entanto, se por um lado empresários e movimentos passam a não ter mais as mesmas sinergias do momento anterior, as alianças destas coalizões com o governo se fortaleceram com extraordinário fonte de benefícios do MCMV.

O MCMV, OS MOVIMENTOS DE MORADIA E O FNRU

Para os movimentos sociais de moradia, mesmo defendendo o MCMV frente à plenária do ConCidades, o percurso do projeto da PEC da Moradia Digna a este Programa não foi tão linear quanto para o setor produtivo. Assim como o projeto da PEC, que não havia incorporado a proposta da autogestão, ao ser anunciado, o MCMV destinava-se apenas para a promoção da moradia por empresas privadas de construção civil. Contudo, os movimentos de moradia solicitaram audiências especiais com o Presidente Lula e com a Ministra Chefe da Casa Civil para requerer sua parte no programa. Estas reuniões privadas resultaram positivas e apesar da estrutura do MCMV já estar definida neste momento, foi criada uma nova modalidade especial – o MCMV Entidades – voltada especificamente para promoção de moradia por entidades sem fins lucrativos, incluindo as associações e cooperativas habitacionais autogestionárias. Lula, como bom empreendedor de política (Kingdon, 2011), aproveitou a oportunidade trazida pelo MCMV para resolver também o problema dos movimentos de moradia, e ganhar a sua chancela para o MCMV.

Embora o aporte de recursos na modalidade MCMV-E seja muito reduzido diante do montante global do programa (apenas 2%), não se pode negar que sua existência foi uma vitória para esta coalizão e que está diretamente relacionada ao fato de que tais movimentos passam a possuir um novo *status* de *player* no âmbito político (Rolnik, Klintowitz, Iacovini, 2014). Este novo *status* político, trouxe o importante reconhecimento aos movimentos sociais, e não apenas ao setor privado da construção civil, como parceiros do governo no processo de implementação da política de habitação de interesse social (Tatagiba; Teixeira, 2014), e, ao mesmo tempo, os reafirmou como apoiadores do governo, e principalmente, do MCMV. Um indicador fundamental da importância dada pelo governo à concertação com os movimentos de moradia foi a criação de uma assessoria da Presidência da Caixa, especialmente para fazer o MCMV-E “rodar”, e que buscava informar à máquina, nas palavras do próprio presidente à época da CEF - Jorge Hereda, que as Entidades e sua modalidade MCMV-E eram prioritárias para o governo (Klintowitz, 2015).

O MCMV-E passou a ser a principal forma pela qual os movimentos de moradia participam da implementação da política pública (Ferreira, 2014). No entanto, conquistado dentro de uma lógica estrutural privatista que já estava assentada e que se destinava ao protagonismo da promoção privada da moradia, o MCMV-E surgiu como uma espécie de armadilha perversa. As entidades que desejam produzir com recursos do MCMV-E estão aprisionadas às lógicas do mercado imobiliário privado e precisam disputar terrenos com as grandes construtoras do país. Apesar de parte dos movimentos de moradia que defendem historicamente a produção por autogestão, especialmente

a UNMP, estarem utilizando os recursos do MCMV-E para concretizar projetos com este viés, a inserção da modalidade para os movimentos de moradia dentro de um arcabouço institucional que já estava estruturado para a lógica da produção privada, inviabiliza de muitas maneiras a boa execução do MCMV-E (Rodrigues e Mineiro, 2012).

No esquema que foi criado, se mostrou mais lucrativo para muitas entidades indicarem beneficiários do que produzir a moradia. Assim, além do ganho de uma pequena parte dos recursos do MCMV para a produção autogestionária, foi significativa a participação dos movimentos na formação das listas de beneficiários das unidades produzidas pela promoção privada no âmbito do MCMV para a faixa 1 em diferentes municípios onde o poder público local, responsável pela indicação da demanda, têm reservado um percentual das unidades produzidas para o atendimento de famílias indicadas por movimentos sociais. Em muitos municípios do Brasil a indicação de um percentual de unidades pelos movimentos de moradia passou a constituir-se como uma política municipal, ampliando muito os ganhos dos movimentos de moradia com o MCMV. Na cidade de São Paulo, por exemplo, o Conselho de Habitação decidiu como critério para priorização da demanda que 25% das unidades serão destinadas a beneficiários indicados pelos movimentos de moradia.⁹

É importante destacar que os ganhos de unidades com o MCMV obtidos pelos movimentos, são importantes para que as lideranças possam atender às suas bases, compostas principalmente por famílias em busca de uma moradia, uma vez que nisso consistirá seu poder de convocação junto a novos integrantes do movimento. Nesta conjuntura, a distribuição de serviços e benefícios sociais passa cada vez mais a ocupar o lugar dos direitos e da cidadania, constringendo não somente a demanda por direitos, como as próprias arenas públicas construídas para este fim (Gohn, 2010), já que essa distribuição de benefícios depende apenas da boa vontade e da competência de articulação com os setores envolvidos. Neste contexto, apesar de os ganhos serem reais, não potencializam mudanças estruturais. Ao mesmo tempo, ao serem atendido desta forma, de alguma maneira estão dando uma chancela de qualidade da política, como no caso do Programa MCMV.

No contexto do FNRU, a existência de diferentes segmentos com naturezas distintas em sua composição sempre ocasionou tensões internas à esta coalizão. No contexto do MCMV, os movimentos de moradia defenderam a existência deste Programa¹⁰, mesmo que com restrições a algumas de suas normativas, ao mesmo tempo, os outros segmentos constituintes do FNRU queriam fazer críticas mais contundentes à estrutura do MCMV e promover processos de pressão e enfrentamento público. A falta de consenso interno no FNRU fez com que esta articulação tivesse um posicionamento mais discreto em relação ao MCMV (Klintowitz, 2015).

⁹ Valores de imóveis podem inviabilizar projetos habitacionais de São Paulo, Rede Brasil Atual. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/02/prestes-maia-esta-no-grupo-dos-que-201ctalvez201d-nao-valham-a-pena-destinar-para-habitacao-social-afirma-secretario-de-habitacao-4272.html>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

¹⁰ É importante considerar que os movimentos de moradia são um tipo peculiar de movimento social. Por um lado, lutam pela mudança das estruturas da sociedade, sendo justamente esta característica que os aliou ao FNRU na luta pelo direito à cidade. Por outro lado, têm uma base a ser atendida com bens materiais concretos – casas –, sendo justamente o que os levou a estabelecerem alianças com os empresários do setor produtivo. Esta dupla característica implica, muitas vezes, em escolhas pragmáticas que favorecem alianças que geram ganhos imediatos, mas que podem, ao mesmo tempo, implicar no desvio do caminho que levará à estagnação das mudanças estruturais que defendem. Estas características também os diferencia de outros segmentos que compõem o FNRU – como ONGS, setores profissionais e acadêmicos – que não estão submergidos pelo o conflito implícito dos cálculos de trade off entre as mudanças estruturais e o atendimento imediato às bases.

Esta contradição interna ao FNRU favoreceu o Governo que não teve que enfrentar sua oposição, no entanto, fragmentou e enfraqueceu a coalizão da reforma urbana que não conseguiu resolver suas idiossincrasias. Enquanto este desacordo entre os segmentos não pareceu afetar os movimentos de moradia, esta circunstância teve significativa importância para os outros segmentos que, por não terem numerosas bases como os movimentos, ficam enfraquecidos enquanto atores com poder de pressão, mobilização e negociação junto ao Governo. Os movimentos, por sua vez, usaram seus canais diretos de articulação para negociar suas demandas particulares, ligadas aos programas, mas não para buscar articulações mais estruturais em torno da plataforma da reforma urbana, o que também fragilizou o FNRU como coalizão e em sua capacidade de *advocacy*.

A COORDENAÇÃO FEDERATIVA DO MCMV

Paralelamente, em um governo que tinha um projeto de manutenção de poder relacionado à articulação federativa era fundamental garantir também ganhos para os municípios e para seus prefeitos. Sob o pressuposto de que a promoção habitacional pelos entes locais impedia que os programas “rodassem” no ritmo desejado (Loureiro; Macário; Guerra, 2013; Klintowitz, 2015), mas com o intuito de que os governos locais aderissem à nova política, o modelo do MCMV foi construído delegando aos municípios basicamente o papel de organização da demanda e, de modo facultativo, à criação de condições para facilitar a produção, mediante a flexibilização da legislação urbanística e edilícia dos municípios e/ou da doação de terrenos.

Indicar a demanda significa, por um lado, um baixo investimento do ponto de vista financeiro e institucional, pois demanda apenas um cadastro habitacional¹¹ e, por outro, significa um grande recurso político no sentido de angariar possíveis votos em pleitos municipais. A influência dos benefícios eleitorais proporcionados pela inauguração de novos empreendimentos habitacionais tem um importante potencial para gerar capital político. Os empreendimentos habitacionais construídos no âmbito do MCMV são, assim, “fatos políticos” de dimensão local, regional e nacional, conferindo legitimidade ao exercício do poder por sua elevada visibilidade no conjunto das realizações dos governos (Camargos, 1993). Cada unidade produzida vale para duas contagens, ou seja, o capital político gerado serve tanto para o município quanto para o governo federal (Klintowitz; Iacovini, 2014; Rolnik; Klintowitz; Iacovini, 2014).

Vendo a possibilidade de ganhos de capital político com o MCMV, muitos governos estaduais também quiseram “participar da festa”. Estes governos adicionaram recursos aos disponibilizados pelo governo federal para que se conseguisse implementar empreendimentos nas capitais onde a terra é mais cara e, com isso, aproveitaram-se também do capital político gerado pelos empreendimentos produzidos. Assim, um mesmo programa uniu diferentes esferas de governo, de diferentes partidos, em suas inaugurações.

Se, inicialmente, os governos locais se incomodaram com o formato do MCMV que tirava deles o protagonismo, com o passar do tempo perceberam que os benefícios recebidos seriam tantos ou maiores do que se fossem os promotores dos empreendimentos, com a vantagem de que não precisariam despender muitos esforços para isso. Diante deste quadro, é possível afirmar que políticos locais se beneficiam do programa, o que ajuda a entender por que a maioria dos municípios concentrou seus esforços unicamente na viabilização de empreendimentos do MCMV

¹¹ Em 2009, ano de início do PMCMV, 81% dos municípios já o possuíam (Arretche, 2012).

em seu território, deixando de lado seus processos de planejamento ou criação de outras alternativas para solução das necessidades habitacionais (Rolnik; Klintowitz; Iacovini, 2014; Polis, 2014). Trata-se de uma postura pragmática, que capta o máximo de benefícios políticos com um mínimo de esforço institucional e financeiro. Neste contexto, em muitos municípios, como é o caso de São Paulo, foi retirado do orçamento municipal o recurso que antes se destinava à pasta da habitação sob o argumento de que a política habitacional já possuía o recurso proveniente do MCMV (Rolnik; Klintowitz; Iacovini, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS

O que se percebe ao percorrer este caminho que desvela o arranjo institucional de coordenação de interesses em torno da política habitacional iniciada no Governo Lula, tendo sua maior expressão no Programa MCMV que apesar de ser apenas um programa transformou-se na única política habitacional do Brasil por dois mandatos presidenciais, é que este arranjo foi típico do lulismo (Singre, 2000), onde todos os atores tem seus interesses atendidos, mesmo que de forma assimétrica, e de modo a garantirem a continuidade dos ganhos apoiam a política estabelecida e o governo de forma mais ampla. Enquanto se mantém viva a utopia do caminho preconizado pela plataforma da reforma urbana que alimenta a utopia desta coalizão; cada um dos atores envolvidos no setor habitacional tem ganhos próprios a partir das camadas de concertação criadas no próprio Programa para beneficiar o maior número de atores possíveis.

É interessante também observar que o tamanho do MCMV, tanto em termos de recursos quanto de política hegemônica do governo, é produto do fato de que, além de ter sido um programa *keynesiano* que destinava-se para fazer casa o mais rápido possível, é produto das alianças que se produziu anteriormente, e principalmente por distribuir benefícios entre um grande número de atores e coalizões o que lhe permite abranger esta disponibilidade de recursos e ter exclusividade nas ações habitacionais federais.

Este modelo de concertação só poderia ser estabelecido em um governo como o de Lula, que já iniciou com o apoio de uma grande base de movimentos sociais. A inovadora articulação da tríplice aliança que uniu empresários do setor produtivo e movimentos de moradia, opositores históricos, em defesa de uma política comum, e de seu governo de maneira geral, não seria possível de ser construída em um governo que não chegasse ao poder com a áurea da defesa dos direitos dos excluídos e ao mesmo tempo com o pacto com o empresariado para a garantia do crescimento da economia do país e dos ganhos do capital nacional.

Outro fato curioso que surge a partir da instalação do regime da política pública do MCMV, é a disputa pelo espaço entre os atores. Os poucos espaços de decisão acerca do MCMV-E, onde se modificavam normativas e se disputavam recursos, foram ocupados pelos movimentos de moradia ligados ao FNRU, mas com a possibilidade do lançamento da terceira fase do MCMV, assistiu-se uma clara disputa das novas lideranças de moradia a fazer parte da coordenação de interesses estabelecida. A força deste processo foi tão pujante que mesmo os atores ligados ao setor habitacional que se apresentam publicamente como opositores da política vigente, reivindicam seu quinhão. Em março de 2015, o MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto) promoveu uma série de manifestações nacionais reivindicando, ao mesmo tempo, reforma urbana (expressão que foi fortalecida simbolicamente neste cenário que se engendrou) e o lançamento da terceira fase do MCMV, programa ao qual o movimento apresenta muitas ressalvas em seu discurso, mas que, simultaneamente, disputa uma fatia.

As articulações para a coordenação de interesses em torno da política habitacional, aqui demonstradas, ocorreram no âmbito das gestões do Presidente Lula. No governo Dilma, embora o receituário tenha sido seguido e a política, os arranjos institucionais e os atores permanecerem praticamente os mesmos, as relações demonstraram esgarçamentos, mesmo antes da importante crise política que se deflagrou no começo de seu segundo mandato.

Com a interrupção da segunda Gestão do Governo Dilma, o novo Governo Temer entrou no poder anunciando a continuidade do MCMV, mas apenas nas faixas voltadas para as rendas mais altas (faixa 2 e 3) e a interrupção da modalidade MCMV-E. Pouco tempo depois, o novo Ministro das Cidades assina uma resolução que revogava a anterior e retomava a contração na modalidade do MCMV-E. Pouco depois, em novembro de 2016, enquanto se escreve este texto, o MTST está ocupando a sede do Ministério das Cidades para exigir a liberação das verbas prometidas para o MCMV-E. Apesar de ainda não ser possível fazermos previsões de como caminhará a política habitacional nos próximos anos, nos quais se anunciam redução dos gastos públicos em políticas sociais, a movimentação do governo e dos atores do setor dá sinais de que a fase hegemônica do MCMV não chegou ainda a seu esgotamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, R. N.; KECK, M. E. Practical authority: agency and institutional change in Brazilian Water Politics. [S.l.]: Oxford University Press, 2013.
- ARRETCHE, M. Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.
- BONDUKI, N. Os pioneiros da habitação social. São Paulo: Editora Unesp / Edições SESC
- CAMARGOS, R. Estado e empreiteiros no Brasil - uma análise setorial. 1993. Dissertação (Mestrado em em Ciência Política) – IFCH / UNICAMP, Campinas, 1993.
- CARDOSO, A. L., ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. D. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro, 2011.
- COUTO, C. G.; ABRUCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. Tempo Social, p. 269-301, nov. 2003.
- DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. Mouvements sociaux et participation institutionnelle: répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne. Revue Internationale de Politique Comparée (Imprimé), v.17, 2010.
- FERREIRA, R. F. C. F. Autogestão e habitação: entre a utopia e o mercado. 2014. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro, 2014.
- FIX, M. D. A. B. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia – IE, Unicamp, Campinas, 2011.

- GOHN, M. D. G. Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.
- KINGDON, J. W. Agendas, alternatives, and public policies. Boston: Pearson, 2011.
- KLINTOWITZ, D. C. Entre a Reforma Urbana e a Reforma Imobiliária: A coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000. (Doutorado em Administração Pública e Governo) - FGV EAESP São Paulo, 2015.
- KLINTOWITZ, D.; IACOVINI, R. F. Political Arrangements of "Minha Casa Minha Vida" Program - the role of state, civil construction industry and civil society. In: ISA WORLD CONGRESS OF SOCIOLOGY: Facing An Unequal World: Challenges For Global Sociology, 18.,Tokyo, 2014. Anais... Tokyo, 2014.
- LOUREIRO, M. R. Formação das elites político-administrativas no Brasil: as instituições de pesquisa econômica aplicada. Revista do Serviço Público, Brasília, v.48, n. 2, p. 101-123, 1997.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power. New York: Cambridge University Press, 2010.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. American Journal of Sociology, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.
- POLIS, I. A Produção do Programa MCMV na Região Metropolitana da Baixada Santista: Impactos Urbanos e Ambientais dos empreendimentos. São Paulo: Instituto Pólis, 2014
- RIZEK, C. S. et al. A Inserção urbana através da produção do MCMV-Entidades no Estado de São Paulo: abordagem etnográfica de casos selecionados. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO (ENANPARQ): Arquitetura, Cidade e Projeto: Uma Construção Coletiva, 3., 2014, São Paulo. Anais... São Paulo, 2014.
- RODRIGUES,E.; MINEIRO, E. Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. In: LAGO, L. C. D. Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2012.
- ROLNIK, R., KLINTOWITZ, D.; IACOVINI, R. F. G. Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou “rodar” programas? Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.16, n. 2, p. 149-165, 2014.
- SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: innovations, and clarifications. In: SABATIER, P. A. Theories of the policy process. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.
- SERAFIM, L. Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010). 2013. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Unicamp, Campinas, 2013.
- SINGER, A. Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- TARROW, S. O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político. Petrópolis: Vozes, 2009.

