

A PRODUÇÃO DE HABITAÇÕES NO BRASIL ENTRE OS SÉCULOS XX E XXI: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS IAPS, DO BNH E DO PMCMV

Rodrigo Emanuel de Sousa Almeida¹
Ademir Araújo da Costa²
Héllen Jamilly Benevides³

Resumo

As políticas habitacionais no Brasil voltadas para a construção de moradias por intermédio do Estado ganharam destaque a partir da década de 1930 e, ainda até hoje, no século XXI, com programas que visam diminuir o déficit habitacional. O presente trabalho visa compreender os arranjos institucionais a partir da atuação desses programas na produção de políticas habitacionais, com destaque para o Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPs), o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Como metodologia utilizada foi feito um estudo de trabalhos teóricos que tratam e discutem os referidos programas bem como os desdobramentos das políticas habitacionais durante período. Os programas habitacionais foram moldados através de articulações que envolveram atores do nível local ao nacional ofertando habitações de maneira fragmentada entre as classes sociais.

Palavras-chave: Políticas habitacionais. Programas de habitação. Arranjos institucionais. Estado. Brasil.

HOUSING PRODUCTION IN BRAZIL BETWEEN THE 20TH AND 21st CENTURIES: AN ANALYSIS BASED ON IAPS, BNH AND PMCMV

Abstract

Housing policies in Brazil aimed at building housing through the State gained prominence from the 1930s onwards and even today, in the 21st century, with programs aimed at reducing the housing deficit. The present work aims to understand the institutional arrangements from the performance of these programs in the production of housing policies, with emphasis on the Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPs), the National Housing Bank (BNH) and the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV). As a methodology used, a study was made of

¹Doutorando em Estudos Urbanos e Regionais pelo Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais no Instituto de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: rodrigoealmeida@gmail.com

²Professor titular de Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: ojuarademir@gmail.com

³Mestre em Geografia pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. E-mail: hellenjamilly@hotmail.com

theoretical works that deal with and discuss the referred programs as well as the procedures of housing policies during the period. The housing programs were shaped through articulations that involved actors from the local to the national level, offering housing in a fragmented way between social classes.

Key-words: Housing policies. Housing programs. Institutional arrangements. State. Brazil.

PRODUCCIÓN DE VIVIENDA EN BRASIL ENTRE LOS SIGLOS XX Y XXI: UN ANÁLISIS CON BASE EN IAPS, BNH Y PMCMV

Resumen

Las políticas de vivienda en Brasil dirigidas a la construcción de viviendas a través del Estado ganaron protagonismo a partir de la década de 1930 y aún hoy, en el siglo XXI, con programas destinados a reducir el déficit habitacional. El presente trabajo tiene como objetivo comprender los arreglos institucionales a partir de la actuación de estos programas en la producción de políticas de vivienda, con énfasis en el Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPs), el Banco Nacional de la Vivienda (BNH) y el Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Como metodología utilizada se realizó un estudio de trabajos teóricos que abordan y discuten los referidos programas así como el desarrollo de las políticas de vivienda durante el período. Los programas de vivienda se conformaron de articulaciones que involucraron actores desde el nivel local hasta el nacional, ofreciendo vivienda de manera fragmentada entre clases sociales.

Palabras claves: Políticas de vivienda. Programas de vivienda. Arreglos institucionales. Estado. Brasil.

INTRODUÇÃO

O déficit habitacional no Brasil não é um problema novo e programas governamentais foram implementados na tentativa de sanar essa problemática. Destarte, foram criados programas de acessos à moradia em nível nacional a partir da década de 1930, tendo como pioneiro os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) que perdurou até 1964, quando foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) junto ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) em 2009, perdurando até 2021, quando foi substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela (PCVA).

Há similitudes na formulação de programas habitacionais com finalidade de diminuir o déficit habitacional existente, que é uma problemática que envolve as cidades brasileiras, como Nascimento (2017, p. 83) destaca em sua tese:

O déficit habitacional figura como um dos principais problemas das cidades brasileiras, sobretudo as de grande e médio porte. Portanto, esse problema abarca, desde meados do século XIX, um numeroso contingente populacional do Brasil urbano. Quatro importantes fatores históricos concorreram simultaneamente para a formação desse grande déficit habitacional, ainda vigente: o fim do escravismo institucionalizado; o intenso crescimento vegetativo; os processos migratórios, especialmente no sentido campo-cidades; e o conseqüente processo de urbanização acelerado.

A questão do déficit habitacional está para além da própria questão de construir uma habitação, mas a problemática permeia desafios como: questões sociais, econômicas, culturais e políticas que o país vivenciou durante séculos e vivencia atualmente. Somando-se a isso, temos um crescimento urbano desordenado, um elevado crescimento populacional e uma acentuação cada vez maior das desigualdades regionais e sociais.

Na tentativa de sanar ou minimizar os diversos cenários de acesso à moradia no Brasil e das desigualdades existentes, conforme já salientado, o poder público criou ao longo desse período programas sociais, tanto voltados para a oferta de moradia, a exemplo do atual PMCMV quanto de programas de infraestrutura e de equipamentos urbanos como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Partindo do que foi exposto anteriormente, indagamos que: como as instituições se comportam para que os objetivos e metas das políticas habitacionais alcancem as suas finalidades sem que para isso estas desviem do foco inicial, mas que, simultaneamente, possam ser aperfeiçoadas as situações adversas que possam surgir durante a implementação e operacionalidade?

Com base neste questionamento, o presente trabalho visa compreender os arranjos institucionais a partir das suas atuações na produção de moradias, com destaque aos IAPs, o BNH e o PMCMV.

Não pretendemos esgotar as discussões sobre políticas públicas, teorias neoinstitucionalistas⁴ e arranjos institucionais, mas compreender como estas se materializam entre as ações dos indivíduos, suas decisões e nas articulações formadas para que as políticas sejam realizadas e possam ser operacionalizadas.

O trabalho está dividido em cinco momentos, sequenciados da seguinte maneira: introdução, metodologia, produção de políticas públicas, neoinstitucionalismo e, por fim, os arranjos institucionais envolvendo políticas urbanas e habitacionais no Brasil. Pretendemos

⁴ Fligstein (2007, p. 63): “As teorias neo-institucionalistas são construções sociais no sentido de abordarem a criação de instituições como o resultado da interação social entre atores se confrontando em campos ou arenas”.

assim trazer a discussão sobre política pública para além do papel dos tomadores de decisões, mas demonstrar a análise sobre a influência dos atores (visíveis e invisíveis) na formulação das políticas públicas.

Para atender o objetivo central do trabalho realizamos pesquisas bibliográficas sobre o papel desempenhado pelas instituições (Governo Federal, estaduais e municipais) durante o ciclo das políticas públicas habitacionais. Para tanto, buscamos realizar uma discussão teórica sobre os pontos principais das políticas habitacionais, tratadas pelos IAPs, o BNH e o PMCMV, além de fazer referências ao PAC no decorrer das abordagens.

Conforme já apontado anteriormente, as políticas analisadas seguem desde o ano de 1937 com a atuação dos IAPs, que teriam como objetivo inicial garantir aos trabalhadores formais, aos quais tinham carteira assinada e estavam vinculados ao Ministério do Trabalho, a garantia da aposentadoria por intermediação da previdência.

Em seguida é feita uma análise sobre o papel do BNH junto ao SFH no período de 1964 a 1985, com políticas voltadas para a integração de políticas de habitação, além de serem medidas objetivas e claras, trataram a questão habitacional de maneira ampla no território nacional.

Num terceiro momento foi analisada a criação do PMCMV em 2009, como parte da agenda de governo do Partido dos Trabalhadores (PT), partido notadamente social democrata que começou a atuar no governo federal no ano de 2003 com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A atuação do PMCMV segue um plano de governo iniciado naquele ano pelo então presidente, detendo de alguns princípios dos conjuntos habitacionais do BNH na época do Regime Militar e dos IAPs durante o governo de Getúlio Vargas, com a produção de moradias em larga escala.

Desse modo, a metodologia se concentra em expor a análise não apenas em questões centradas na decisão propriamente dita da política pública, mas no cenário que essa política é pensada, formulada e implementada.

A FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Transformar uma ideia em política pública parece estar delineada de diversas nuances não apenas no ambiente político propriamente dito, mas também articulado fora dele. Seja essas políticas públicas divididas entre etapas, como o ciclo das políticas públicas

(formulação, implementação e avaliação), bem como divididas entre seus participantes (visíveis e invisíveis) e suas articulações para que os projetos saiam do campo das ideias e se materializem em ações.

Ao olhar para a formulação de uma política pública é precedente compreender que essa não nasce pronta e, até mesmo, se está “pronta” essa pode sofrer mudanças conforme as articulações e necessidades que os indivíduos vislumbram nela. Ao definir as políticas públicas, Souza (2006, p. 25) indica que: “No entanto, definições de políticas públicas, mesmo minimalistas, guiam o nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos”.

Na abordagem de Moehlecke (2018) é percebido que o Estado precisaria ser visto não como um agente homogêneo e de decisões pautadas de solidez sobre o campo político, econômico, social e demais campos diante a sociedade. O mesmo precisaria estar aberto às possibilidades de mudanças na forma de fazer política, já que a política pública é colocada como sendo o Estado em ação, essa ação não bastaria estar sendo coordenada de maneira racional e/ou funcionalista, mas deveria sim ser composta por outros agentes que possam problematizar e participar das decisões, trazendo o Estado para o campo da realidade e não apenas no campo das ideias. Souza (2006, p. 26, grifo da autora) já destaca que:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

O governo, que compõe a imagem do Estado, seria um dos agentes responsável pela formulação das políticas públicas e essas representariam a sua atuação. No entanto, vale ressaltar que os governos tendem a criar suas próprias agendas com temáticas que dialoguem com o momento de discussões existentes na sociedade, vindo assim possibilitar a aprovação ou não das propostas realizadas em conjunto com os demais atores inseridos nos ciclos das políticas públicas.

Para Kingdon (1995) antes que as ideias se tornem políticas públicas elas passam por processos compostos por dinâmicas que vão desde os seus problemas até a sua formulação, para só então fazer parte da agenda de governo e assim serem trabalhadas para a sua consecução.

Ainda conforme Kingdon (1995, p. 222) a definição de agenda que entra para as pautas do governo é entendida como:

A agenda, como eu concebo, é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades.

Para um tema ou problema entrar na agenda de governo, seguindo o que Kingdon (1995) propõe, a atenção deve estar voltada para o centro das discussões e é nesse momento em que as ideias entram nas agendas como soluções para os problemas existentes e “acolhidos” pelo governo na sua agenda. Mas, é válido salientar que as ideias podem ser “aperfeiçoadas” para que a sua inserção na agenda se consolide, além das mudanças que devem ser feitas antes, durante e após torná-las políticas públicas.

Também deve haver o reconhecimento dos problemas para que determinadas questões entrem em pauta para a formulação das políticas públicas. Esses problemas podem ser identificados como: indicadores, eventos-foco ou feedbacks por programas já existentes (KINGDON, 1995).

Pode ser também através dos feedbacks que os problemas conseguem ser lançados como propostas para possíveis soluções que o governo deve atuar diante a política pública, já que é na política que ocorrem as principais disputas para haver a sua formulação. Conforme Souza (2006, p. 29): “O ciclo da política é constituído dos estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”.

Já na política é onde as articulações são geridas para haver consensos, dissensos, reconhecimento e, a depender do fluxo político, determinados problemas e propostas entram na agenda de governo. Conforme Kingdon (1995, p. 229): “Desdobramentos na esfera política são poderosos formadores de agenda”.

Apesar de as decisões serem tomadas pelos *policy makers*⁵ (formuladores de políticas) em uma lógica do que deve ser ou não priorizado, também devemos considerar a racionalidade existente com processos, que por vezes são levados a decidir de maneira despercebida detalhes e situações que chegam nos formuladores de políticas de maneira incompleta (SOUZA, 2006).

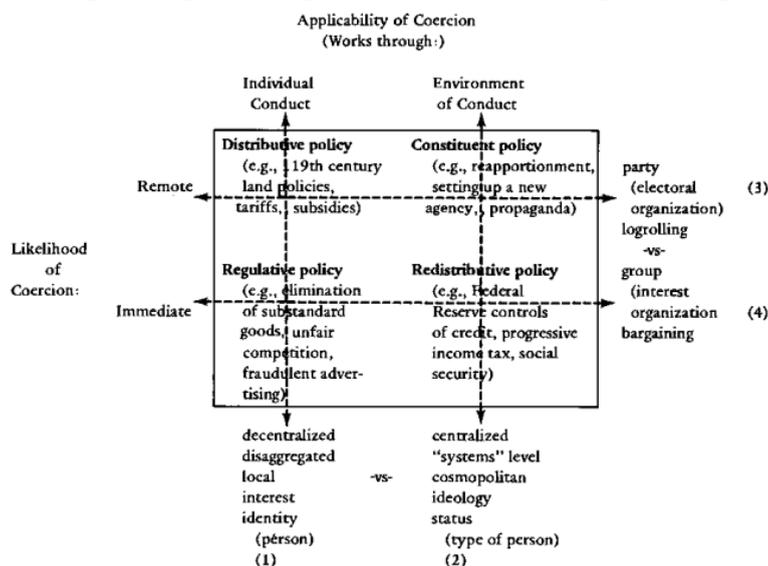
⁵ Conforme Simon (1957 *apud* AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015, p. 14), indica que: “[...] entendido como a criação de um meio racional de estruturas que pudesse satisfazer as necessidades próprias dos tomadores de decisões”. Sendo esses tomadores decisões são pessoas ligadas diretamente ao Poder Executivo.

Chamamos a atenção também a participação para além dos policy makers, que seriam os atores que estão visíveis e invisíveis durante as decisões políticas, que findam por deter alguma influência nos processos de decisões, indivíduos dotados de capacidades técnicas e conhecimentos científicos; indivíduos que compõem o escalão ou não do governo, mas não detém de poder de decisão; indivíduos que não atuam como políticos, mas acabam influenciando-os por mobilizações (financeiras e diálogos); indivíduos que compõem a mídia, que expõem questões de interesse coletivo ou individuais; os movimentos sociais e demais movimentos que se organizam para viabilizar determinadas pautas, dentre outros que auxiliam na formulação, implementação e na manutenção das políticas públicas.

A formulação das políticas públicas não deixa de existir quando essas são implementadas, já que durante os seus processos são aperfeiçoadas e, assim, mudanças são feitas ao decorrer do ciclo para que possam atingir os seus propósitos quando implementadas.

Lowi (1972) divide a política em quatro tipos: distributive policy (política distributiva); regulative policy (política reguladora); redistributive policy (política redistributiva); e constituent policy (política constituinte). Tais tipologias de políticas públicas são expostas por Lowi na figura 1:

Figura 1: Tipos de políticas públicas, coerções disponíveis para o governo



Fonte: Lowi (1972, p. 300).

As políticas públicas seguem tipologias com base na própria forma de o governo agir e realizar a coerção para direcionar recursos e subsídios de uma determinada receita para suprir

políticas que serão destinadas a grupos específicos, sejam esses grupos da sua base eleitoral ou grupos organizados.

As políticas públicas podem ter, dessa forma, não somente categorias de análises diferentes como também finalidades diversas para grupos existentes na sociedade, sejam estas mais setoriais ou destinadas a grupos específicos. Devemos também pontuar a necessidade de cada ação do governo em consonância ou não com a sociedade de grupos que tendem a ter influência nas decisões, já que alguns desses grupos são base do eleitorado e determinadas políticas públicas podem ou não agradar essa mesma base.

Souza (2006) chama atenção para os tipos de políticas públicas existentes, com base nas tipologias supracitadas por Lowi (1972), que: “Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma bem diferente” (SOUZA, 2006, p. 28).

O que percebemos diante da formulação da política pública é que a sua condução não ocorre de forma contínua, sem que haja alguma influência de outros agentes, mas pelo contrário isso pode ser mais evidente do que se possa imaginar, podendo ocorrer alterações desde quando estão apenas no campo das “ideias” até mesmo após a sua implementação, além de poder sofrer com estagnação ou aperfeiçoamento conforme as articulações feitas para essa ser aprovada, ou que seja ao menos aceita pelos demais agentes que compõem aqueles que decidem para que a aprovação de uma determinada política venha a se tornar ou não uma realidade na vida de uma parcela ou da população como um todo.

O “NEOINSTITUCIONALISMO”: O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O neoinstitucionalismo, assim como o institucionalismo, pode ser compreendido a partir de modelos de três escolas de pensamento: o seu modelo burocrático; de regras; ações econômicas (histórico); das relações internas as instituições; e as “anomalias” externas (escolha racional) definem as instituições de forma global e encaram as relações entre instituições e ações individuais (HALL; TAYLOR, 2003).

O modo de agir (ação) do Estado sobre a sociedade é visto através da formulação das políticas públicas, como destacado na seção anterior, sendo que essa ação se dá a partir das próprias instituições e seus arranjos institucionais como forma de atuarem juntos para que as

políticas públicas sejam implementadas e cheguem até a população em foco a depender de suas finalidades.

Souza (2006, p. 17) menciona e discute o neoinstitucionalismo ao discorrer do seu trabalho quando parte para as análises das políticas públicas informando que:

O debate sobre políticas públicas também tem sido influenciado pelas premissas advindas de outros campos teóricos, em especial do chamado neo-institucionalismo, que enfatiza a importância crucial das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas.

As instituições, embora vistas em determinado momento apenas compostas por suas hierarquias (Executivo, Legislativo e Judiciário), têm como fundamental a definição de regras para que aquilo que é idealizado seja formulado e implementado de maneira que não seja influenciado por interesses e comportamentos individuais ou de grupos que venham destorcer as finalidades das políticas públicas que se desejam implementar.

Dessa maneira, o comportamento das instituições pode contribuir para combater determinados privilégios, desvio de finalidades e coibir ação de terceiros, definindo regras que auxiliem no fluxo das políticas desejadas.

Mesmo assim, conforme Souza (2006), os tomadores de decisões podem ser influenciados pela sociedade e não apenas pelas instituições, já que suas decisões serão realizadas de maneira (a priori) racional e estratégica, motivadas ou não por interesses individuais ou coletivos que conduzirão desde o seu comportamento até mesmo os seus votos a favor, contra ou a sua opção de não se posicionar.

Compreendemos então que, a teoria neoinstitucionalista não ficaria apenas a cargo de analisar o comportamento das instituições, mas também as ações de atores internos e externos que influenciam direta ou indiretamente as decisões dos atores políticos que atuam nas instituições.

Desse modo, o neoinstitucionalismo traz a sua análise de maneira ampla e pautada também no cenário e contextos existentes para além dos tomadores de decisões políticas. Segundo Figueiredo e Limongi (2001, p. 21): “As estratégias dos parlamentares e presidentes são derivadas e totalmente definidas pelo que se passa no campo eleitoral”.

Nessa mesma perspectiva, Moehlecke (2018, p. 47) indica que a abordagem neoinstitucional está baseada:

Segundo esta: a) os ambientes institucionais não são monolíticos e estáveis, mas sim variados e conflituosos; b) as fronteiras das áreas organizacionais são tênues e vagas; c) há uma multiplicidade de arranjos institucionais funcionando ao mesmo tempo e em várias áreas de uma organização; d) as disputas entre as regras estabelecidas possibilitam escolhas e negociações entre os agentes; e) a reintrodução da ideia de “agência” possibilita observar a capacidade de os sujeitos fazerem a diferença em uma dada situação, mas sua autonomia e capacidade de ação são sempre relativas.

Assim, a abordagem neoinstitucional analisa não apenas as instituições, mas também como essas operam nos cenários existentes dentro de cada organização institucional por influência ou não dos sujeitos que as compõem. As instituições não atuam habitualmente em cenários estáveis, mas compõem esse ambiente buscando uma regularidade de maneira organizacional, funcional e racional para que se chegue às finalidades das ações do próprio Estado e das instituições que fazem parte dos arranjos institucionais.

A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS: IAPS, BNH E PMCMV

O exemplo escolhido para representar a formulação de políticas públicas é a habitação, em decorrência da sua amplitude em permear as diversas camadas da sociedade e atender o território nacional, com destaque aos programas que conseguiram atuar por um determinado período, sendo entre esses conforme já salientados os IAPs (1937-1964), o BNH junto ao SFH (1964-1984) e o PMCMV (2009-2020).

Para compreender a produção das políticas públicas diante dos arranjos institucionais, buscamos nesta seção expor o cenário que se constrói articulações para efetivação de determinadas políticas. Conforme Gomide e Pires (2012 apud LOREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015, p. 1532) indicam que se entende por arranjos institucionais: “[...] o conjunto de regras, organizações e processos que definem como se coordenam os atores e os interesses em pauta em uma determinada política pública”.

Como ainda indicam Loreiro, Macário e Guerra (2015, p. 1534):

Em outras palavras, a maior legitimidade democrática de um arranjo institucional depende da maior incorporação de atores políticos relevantes nos diferentes momentos do ciclo da política pública. Já a efetividade do arranjo institucional supõe maior capacidade da burocracia para alcançar os objetivos propostos.

A participação dos atores políticos colabora para maior efetividade de uma determinada política e, assim, obter o alcance dos objetivos e metas propostos feitos durante a

sua formulação. Então, partindo do trecho supracitado dos autores Loreiro, Macário e Guerra (2015), os atores que fazem parte dos arranjos institucionais contribuem para que a política pública possa dar sequência a sua implementação.

No quadro 1 é possível verificar alguns elementos que compõem o processo de formulação e implementação das políticas habitacionais de destaque em território nacional durante os séculos XX e XXI:

Quadro 1 - Política Urbana e Habitacional dos IAPs, BNH e PMCMV.

Políticas Habitacionais	IAPs (1937-1964)	BNH (1964-1984)	PMCMV (2009-2020)
Leis, decretos, emendas e dentre outros instrumentos normativos.	IAPs Fundado em 1936; Decreto de lei 1.749 de 1937, que possibilita a utilização dos IAPs para habitação; Lei do inquilinato (1942); e Fundação Casa Popular (1946-1963).	Criação do SFH e do BNH pela lei nº 4.380; e Uso do FGTS a partir do SFH.	Criação do Ministério das Cidades; Criação do Conselho Nacional das Cidades (CNC) e do Sistema Nacional de Habitação (SNHIS); Lei 10.391, oferecendo maior segurança jurídica para ofinanciamento; Resolução 460/2005 para ampliar recursos para subsídios em habitações; Implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2008; e Lei 11.977 de 2009 (criava o PMCMV).
Desdobramentos	Atuação para aquisição de moradias com recursos dos IAPs, já que antes a aquisição era feita por parte da iniciativa privada; Pessoas que não tinham carteira de trabalho assinada não teriam acesso; Habitação social vista como problema sanitarista; Interesse de fábricas investirem na construção de casas; Reajustes nos valores cobrados nos aluguéis; Limitação de ações contra despejos; Objetivos dos IAPs foram divididos em 3 planos (A, B eC); Diminuição dos valores para habitação social; e Investimentos chegaram mais em pessoas que ocupavam cargos importantes nos institutos.	Ditadura (regime) militar; Integração das políticas habitacionais; Extinção dos IAPs; Financiamento de 4,3 milhões de moradias; Aplicação do Sistema Financeiro da Habitação; Viabilização de moradias em nível nacional; Governo desvincula objetivos da política habitacional do Seminário de Habitação e Reforma Urbana; BNH junto ao SFH, possibilitou atender mais municípios; Atuação do BNH em várias frentes, desde a construção de conjuntos a saneamento básico; e 1986 o BNH é extinto.	SNHIS deu base para ser formulado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab); Criação de um viés econômico para mitigar o impacto da crise do sistema econômico internacional; e Disponibilização de faixas para rendas diferentes.

Fonte: Elaborado a partir de Loreiro, Macário e Guerra (2015) e Bonduki (2011, 2014).

Antes dos programas terem o seu alcance nacional, a política de habitação era desenvolvida por poucas cidades que eram compostas, em sua maioria, pelos grandes centros urbanos. A partir da criação dos IAPs, a produção de habitação começa a ter como beneficiários indivíduos que tinham vínculo empregatício e carteira nos IAPs. Ou seja, apesar de ter tido um maior alcance territorial, isso não significaria que todos seriam beneficiados, nem mesmo aqueles que detinham de cargos inferiores nos institutos.

Apesar disso, a lógica de produção de moradias não deixa de ser ao mesmo tempo que benéfica para a população brasileira, mas também segrega as camadas mais pobres onde se inferioriza o produzir uma habitação e não se destaca o papel da moradia digna.

A intervenção do Estado no setor habitacional surge como proposta para o combate ao déficit habitacional no país, durante as iniciativas adotadas por diversos governos entre os anos de 1937 a 2020. Além das primeiras intervenções na habitação, o Estado tem buscado regular e destinar aos trabalhadores livres, na maioria das vezes estrangeiros com destino ao Brasil, ofertar aquilo que era propagado nos países de origem (emprego, moradia e qualidade de vida), mas a discrepância dentre os fatores desenvolvimentistas no país distanciava a realidade nacional enfrentada pelos trabalhadores locais.

Durante o início do século XX, a aquisição da moradia era realizada por parte do mercado privado, já o governo nessa perspectiva atuaria no ramo buscando facilitar com a ajuda dos recursos disponíveis nos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), dando assim uma nova forma de atuação a esses institutos. Os trabalhadores com carteira assinada teriam a possibilidade de adquirir o imóvel, seja ele por meio de aluguel ou até mesmo de aquisição, variando conforme o plano de habitação disponibilizado pelo governo.

O governo Vargas durante este período, como destaca Bonduki (2011), visou projetos que buscavam, não em primeira medida, focar nos problemas causados por condições sanitárias, mas sim nas condições básicas do trabalhador e ideológicas para sua formação como ser social, gerando a possibilidade do mesmo (trabalhador) posicionar-se no âmbito político.

Bonduki (2014) menciona que houve uma transformação na questão de políticas de habitação social, na qual o governo começou a interferir diretamente em questões sociais, deixando de lado o liberalismo e atuando sobre os aspectos econômicos do país, possibilitando também uma nova forma de lidar com a locação de habitação.

A criação dos IAPs na década de 1930, teria inicialmente o objetivo de garantir aos trabalhadores formais que tinham carteira assinada e estavam vinculados ao Ministério do Trabalho, a garantia da aposentadoria por intermediação da previdência. Tendo como planos:

- 1) Plano A: Locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais adquiridos ou construído pelos institutos, com o objetivo de proporcionar aos associados moradia digna, sem prejuízo da remuneração mínima do capital investido.
- 2) Plano B: Financiamento aos associados para aquisição da moradia ou construção em terreno próprio.
- 3) Plano C: empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa física ou jurídica, bem como outras operações imobiliárias que o instituto julgasse conveniente, no sentido de obter uma constante mais elevada remuneração de suas reservas. (BONDUKI, 2011, p.104).

Desse modo, os IAPs tinham característica de exclusão da população carente, uma vez que se destinava apenas ao trabalhador empregado formalmente e vinculado ao Ministério do Trabalho, deixando de lado parcelas da população brasileira desempregada, desocupada ou desfavorecidas de recursos financeiros.

Já política urbana adotada no período militar inicia-se com diversos objetivos voltados à integração de políticas públicas para a habitação, além de serem medidas mais objetivas e claras, para tratar a questão habitacional de maneira ampla. Assim, foi criado o BNH em 1964 e extinto os IAPs.

Segundo Bonduki (2011), a produção ou financiamento pelos IAPs e a Fundação da Casa Popular (FCP) atingiu um total de 140.989 habitações, sendo que o Plano A dos IAPs atingiu um total de 47.789 habitações e o Plano B um total de 76.236. Já através do FCP foram um total de 16.964 habitações. Segundo o referido autor (2011), não chega a ser uma produção de habitações frustrada.

Em 1963, foi realizado o seminário de Habitação e Reforma Urbana, que, possibilitou uma nova visão para as políticas públicas direcionadas no setor de habitação, que deveriam seguir uma política com vistas a sanar os problemas urbanos do país. Enquanto isso, a política urbana no período militar inicia-se com uma carga de objetivos voltados a integração de políticas públicas para a habitação, além de serem medidas mais objetivas e claras, para que pudesse tratar a questão habitacional de forma mais ampla e decisiva.

Com a criação do BNH em 1964, e a extinção dos IAPs, a universalização do projeto habitacional é implementado no governo militar e a “retomada” de construção de habitações. Um período marcado por autoritarismo e repressão, os militares tiveram uma base sólida para

a expansão do urbano nacional, além da aprovação de políticas habitacionais que possibilitaram uma real reforma na expansão urbana brasileira.

O Banco Nacional de Habitação (BNH) serviu como meio do governo militar intervir no setor habitacional, através de “parcerias” com instituições privadas na concessão de crédito, além de contar com a aplicação do Sistema de Financiamento da Habitação (SFH) no uso do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Os órgãos federais, conforme a lei nº 4.380 de 1964, teriam que coordenar, orientar e oferecer assistência técnica e financeira.

Diferente da atuação dos IAPS, as construções providenciadas pelo BNH acabavam sendo influenciadas pela visão do lucro, neste caso, buscou-se comprar produtos mais baratos para ser feita a construção de moradias, economizando dinheiro, seja comprando o produto ou à área que seria construído os conjuntos habitacionais, fatos esses que se refletiram na qualidade da habitação.

Rubin e Bolfe (2014, p. 208) indicam que: “O BNH, durante sua vigência, financiou 4,8 milhões de habitações, em torno de 25% das moradias construídas no país entre 1964 e 1986”, sendo que o déficit habitacional ainda estava posto como um problema não solucionado, dado que o montante construído ficou distante da demanda das famílias carentes de moradia. Mas, também, não era o único objetivo do programa, já que esse atuava em outras frentes como a infraestrutura das cidades e a construção de equipamentos públicos.

Quando buscamos a atuação dos agentes que contribuíram para o funcionamento do BNH é encontrado: o Estado como um dos principais articuladores da proposta para existência do BNH, visando atender as necessidades diretas da população pela moradia própria e viabilizando também a aproximação do regime ditatorial com outros setores da economia local, regional e nacional; os tecnocratas tiveram forte atuação para a elaboração do programa haja vista o papel de definir a elaboração dos planos para ocupação de novos espaços urbanos da cidade a serem utilizados para a construção das habitações; também houve a nomeação de promotores para as Companhias de Habitação Popular (COAHBs) com vistas a atuarem no âmbito local e regional; e o empresariado ligado aos setores imobiliários, que vão desde a indústria produtora de cimento até as construtoras, além de passar também pela economia local dinamizando o comércio e serviços das cidades (PESSOA JÚNIOR, 2020).

A atuação do BNH como um meio estruturador da economia no governo militar causou consequências irreversíveis nas cidades brasileiras, influenciando cada vez mais a exclusão existente na ocupação espacial das cidades. Via-se a atuação do BNH em diversas

frentes da questão habitacional, desde da construção de conjuntos habitacionais ao saneamento básico desses lugares.

Durante os anos de 1986 a 2002, discussões oriundas dos movimentos sociais e posições tomadas pelo governo influenciou no estabelecimento de formas mais viáveis para atender as demandas habitacionais. Principalmente no ano de 1987, por iniciativa popular, foi possível formular emendas apresentadas na Constituinte com princípios da função social da propriedade e servindo também para integrar a Constituição Federal em 1988.

Bonduki (2014) pontua em sua análise histórica das políticas públicas a importância da atuação da população em movimentos organizados mais fortemente na década de 1980, anos que antecedem a elaboração e efetivação da Constituição Federal. Esses movimentos organizados foram de grande relevância, pois tinham como objetivo apresentar ao Congresso Nacional Constituinte proposta de que na Nova Constituição deveriam ser inseridos artigos que contemplassem uma reforma urbana e a participação da população nas decisões sobre habitação⁶.

Fruto de um longo trabalho desenvolvido pelo Congresso Nacional, o presidente Fernando Henrique Cardoso sanciona o documento denominado Estatuto da Cidade, através da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, os quais estabelecem diretrizes gerais da política urbana para o país, com vistas a oferecer ao cidadão moradia digna e o princípio de habitar, não apenas como uma mercadoria, que se visava o lucro.

Vale salientar que nem tudo que foi planejado durante esses anos de políticas públicas com foco na habitação acabou por se concretizar de uma forma positiva, sendo o Estatuto uma forma de fornecer instrumentos de orientação para políticas públicas efetivas posteriores.

A retomada de interesses por parte do governo federal na questão urbana e a retomada da economia facilitou a atuação do governo sobre políticas públicas e implementação de programas como o PAC de Urbanização de Assentamentos Precários e o Programa Minha Casa Minha Vida a partir de 2009, que representava essa nova política de habitação no Brasil.

⁶ Entre as principais bandeiras pela Reforma Urbana no Brasil, segundo Júnior e Uzzo (2009), são: o direito à cidade; o cumprimento da função social da cidade; a garantia da justiça social; a subordinação à função social; e as sanções aos proprietários.

Tratar de habitação é uma tarefa complexa, sendo necessário diversos complementos, sejam institucionais, financeiros e de cadeia produtiva. Porém, como visto, o objetivo do PMCMV tornou-se um meio de enfrentar a crise de acumulação instalada no ano de 2008.

A proposta, que visava implementar o programa habitacional Minha Casa Minha Vida, criou um viés econômico e, simultaneamente, gerador de empregos para diminuir o impacto da crise no sistema econômico global, acelerando o investimento financeiro no PlanHab, liberando mais subsídios, desta vez para assentamentos precários, como destacado por Bonduki (2015).

Os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) também tiveram desdobramentos que potencializaram a orientação da política urbana e habitacional, na atuação das instituições, na formulação e implementação de programas e planos.

Os arranjos institucionais são responsáveis diretamente por orientar o percurso das políticas públicas, até mesmo antes que outros governos assumam. Entre os exemplos pode ser visto com as políticas oriundas do governo de FHC, que também orientaram e serviram de base jurídica para a formulação para a política urbana no governo de Lula.

Loreiro, Macário e Guerra (2015) ao trabalharem com a política habitacional voltada para os arranjos institucionais com o PMCMV enunciam que o governo Lula esteve orientado junto às demandas de movimentos sociais e de lideranças que lutam pela Reforma Urbana, endossando assim a criação de Ministério das Cidades, criado em 2003, no início do primeiro mandato do Presidente Lula, atendendo a uma antiga reivindicação dos movimentos populares de luta pela Reforma Urbana e formulado pelo direito à moradia (digna) como um dos direitos sociais.

Para alcançar objetivos e metas de ofertar o direito à moradia à população, o governo teve que criar alternativas com vistas a formulação de um planejamento estratégico de atuação e gestão democrática para contribuir com o desenho de programas, como foi o PMCMV, mas que já contava com uma estrutura de planejamento de políticas anteriores ao governo atual na época e com as novas políticas, conselhos, sistemas e planos que seriam basilares para construção da política desejada e para o financiamento e subsídio dessas durante o seu funcionamento.

A questão habitacional no Brasil e a busca pela Reforma Urbana perpassam mediante a diálogos na sociedade, mas também são tratadas e requeridas por movimentos sociais e

modelos de política habitacional que reiteram a necessidade de estar articulada com a realidade da população. No Brasil algumas políticas se destacaram em sua abrangência territorial em nível nacional, que em determinado momento o seu acesso era limitado a grupos específicos.

Entre os atores que participaram das ações coordenadas para a política urbana e habitacional no Brasil e a criação do PMCMV estão: participação de ministros, equipe de técnicos, assessores técnicos, movimentos sociais, setor produtivo e setor da construção civil, entidades de profissionais e sindicais, organizações sociais, órgãos governamentais, sociedade civil, membros de conselhos, bancos, secretários executivos (LOREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015).

Para os atores supracitados foram criadas condições desde a formulação a implementação da política urbana e habitacional diante o PMCMV, já que para o seu funcionamento pleno e alcance das metas e objetivos eram necessários atores direta e indiretamente articulados com o cenário que seria impactado com a política pretendida.

Conforme o Ministério da Economia (2020, p. 8):

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é, em números, a principal política de atendimento às necessidades habitacionais, especialmente para o público de menor renda. Com mais de 6 milhões de unidades habitacionais (UHs) contratadas entre 2009 e 2020, o programa estimulou a produção habitacional mediante injeção de mais de R\$ 223,2 bilhões de reais a preços de 2019, entre subsídios públicos (benefícios financeiros e tributários) e privados (financiamentos do FGTS com descontos). Atualmente, o programa passa por uma reformulação, por meio da instituição do Programa Casa Verde e Amarela pela Medida Provisória (MP) 996/2020.

O PMCMV é um dos programas ao decorrer daqueles que já existiram, que teve alcance em território nacional e com divisão de planos que se dividiria conforme a renda da população, que seria acessível para os públicos alvo, e a disponibilização do subsídio, acesso ao financiamento através dos bancos, entre esses a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Brasil (BB).

Nascimento (2017) destaca que apesar dos esforços envolvidos no PMCMV, o déficit habitacional prevaleceu, apesar desse não ser o único problema que envolve a questão da habitação brasileira. O déficit habitacional é composto por habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo, sendo que esses contabilizaram de 2011 um total de 5.581.968 habitações para 6.084.466 habitações em 2019 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

Desse modo, não bastaria apenas a produção da política sem que essa esteja em diálogo com a realidade, podendo fazer com que esse não sane as problemáticas existentes e que deveriam ser solucionadas com o funcionamento da política formulada e implementada, mas também para a sua avaliação e ajustes que serviriam como sistema de monitoramento e para solucionar situações diversas e como forma de atender suas finalidades e prazos (LOREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015).

O desenvolvimento urbano conforme as políticas públicas voltadas para o planejamento urbano e habitação social tomou contrastes diferentes e um crescimento urbano disperso, e exclusivo para as camadas mais pobres da sociedade, concentrando-se nas áreas periféricas ou franjas urbanas.

A construção dos conjuntos habitacionais no Brasil seguiu (seguem) desde a produção de moradias durante o BNH, em larga escala e padronizadas, semelhanças estas com o Programa Minha Casa Minha Vida. Objetivando não apenas atender ao déficit habitacional, mas também a economia, gerando um grande consumo de materiais para a construção, trabalhadores, mercado imobiliário e capital financeiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas habitacionais no Brasil não estiveram ligadas apenas a oferta de moradia, já que seus primeiros programas e formas de financiamento também estavam dotadas de fins ideológicos com finalidade de controle social, políticas higienistas e políticas urbanas que findaram por segregar uma parcela da população já excluída da sociedade e não integralizada no fim do século XIX e início do século XX.

A intervenção do Estado nas políticas habitacionais surgia como uma tentativa de mitigar os problemas sociais existentes com controle do inquilinato e, por outro lado, centralizava a oferta de moradia para uma pequena parcela da população que tinha condição de pagar pelo financiamento através dos IAPs, parcela esta que estava com carteira assinada e vinculada aos institutos e aos principais órgãos do governo.

A política centralizada em uma parcela da população não bastaria para conter os infortúnios dos cidadãos, somando-se a isso o golpe militar em 1964. O BNH surge com o regime militar em conjunto com o SFH, que possibilitaram juntos atuarem não apenas na construção de moradias em escala nacional, mas também com investimentos em infraestrutura

e equipamentos públicos, mesmo assim não foi suficiente para atender a demanda da população por habitações.

Já o PMCMV tem sua criação em um cenário com experiências de outros programas e políticas habitacionais e urbanas, além de possuir um espaço amplo de discussões com: colegiados; fóruns; Ministério das Cidades; Estatuto da Cidade; Constituição Federal; emendas; e dentre outras plataformas de diálogos que colaborou para a robustez do programa. Mesmo com um amplo campo de discussão, as tomadas de decisões em determinados momentos não contaram com a participação de atores ativos nas discussões sobre habitação e sobre o urbano brasileiro.

Apesar da grande proporção de habitações nas últimas décadas, a partir do PMCMV, percebemos que o objetivo de acabar com a carência da população brasileira por moradias dignas não foi atingido. Seja pela ausência de alcance para determinados públicos, pelos embates entre os atores que integram a produção de habitação e o urbano, pela própria população em não se sentir integrada a política pública, pelas habitações em grande parte se encontrarem em áreas carentes de serviços básicos e pela oferta de moradias não atenderem a demanda existente no país.

As instituições de Estado atuam para estabelecer a organização e fluidez na tomada de decisões dos governos, suas agendas políticas e no ciclo de políticas públicas que almejam aprovação durante o governo. Não servindo apenas como definição de regras para um determinado arranjo, mas atuando para dar possibilidades de articulação entre as tomadas de decisões e funcionamento das políticas públicas para além do momento em que as decisões são feitas.

Apesar do trabalho retratar apenas sobre a compreensão dos arranjos institucionais e como as instituições operam para a tomada de decisões, o mesmo tem ensejo para trabalhos futuros que analisem a avaliação das políticas para a garantia da moradia digna da população, caso essa realmente exista, já que o foco dos programas atendeu a finalidade de produzir habitações e não moradia, que se resumiria para questão de morar dignamente e ter condições de viver e não apenas de sobreviver. Isso poderia dialogar com a produção de habitação e com os equipamentos públicos e o direito à cidade uma vez que nem todos têm acesso aos serviços básicos urbanos.

REFERÊNCIAS

- AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas Públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda Política**. São Carlos, v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67>. Acesso em: 7 ago. 2023.
- BONDUKI, Nabil: **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 5. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.
- BONDUKI, Nabil: **Os pioneiros da habitação social no Brasil: volume 01**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2º ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. **REA**. São Paulo, v. 47, p. 61-80, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/mFCGQCNxDfk6msT5bRK6Fsq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 abr. 2023.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfnMPr4fj75gb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 abr. 2023.
- JÚNIOR, Nelson Saule; UZZO, Karina. A Trajetória da Reforma Urbana no Brasil. **Experiências do Marco Legal**. São Paulo, p. 259-269, 2009. Disponível em: https://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/7_Reforma-Urbana-no-Brasil1.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.
- KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas Públicas: coletânea**. 1. ed. Brasília: ENAP, 1995. p. 219-224.
- LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro Henrique. Legitimidade e efetividade em arranjos institucionais de políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n.6, p. 1531-1554, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/HT4QJ3TtgVd76MS39wprB3L/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 dez. 2022.
- LOWI, Theodor. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbsoc/a/VqZ6nVHHthS5gYXNjxsFRFh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 dez. 2022.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Relatório de Avaliação: Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, 2020. Disponível em:

<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

MOEHLECKE, Sabrina. Neoinstitucionalismo e políticas educativas: arranjos institucionais na gestão escolar. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 56, n. 50, p. 39-64, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/14722/10863>. Acesso em: 26 dez. 2022.

NASCIMENTO, Eduardo Alexandre. **O Programa Minha Casa Minha Vida no Rio Grande do Norte: uma análise comparativa da habitação popular em contextos urbanos distintos**. – 2017. 269 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Programa de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia, Natal-RN, 2017.

PESSOA JÚNIOR, Luiz Soares. BNH: perspectiva histórica da edificação de conjuntos habitacionais. **Temporalidades – Revista de História**, v. 12, n. 3, p. 559-578, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/temporalidades/article/view/25528>. Acesso em: 30 jun. 2023.

RUBIN, Graziela Rossato; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Revista do Centro de Ciências Naturais e Exatas**, Santa Maria, v. 36 n. 2 mai-ago. 2014, p. 201–213. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/cienciaenatura/article/viewFile/11637/pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma Revisão da Literatura. **Sociologias (UFRGS)**, Porto Alegre, v. 8, n.16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2022.

Recebido em Julho de 2023

Aprovado em Outubro de 2023

Publicado em Dezembro de 2023