

## **O Programa Minha Casa, Minha Vida: limites dos arranjos institucionais para uma política pública de habitação de interesse social**

Artigo Científico apresentado na disciplina DES5831- Direito e políticas públicas. Fundamentos

Faculdade de Direito – USP – Pós-graduação 2014-2

Profa. Maria Paula Dallari Bucci

Aluno: Rafael Lessa Vieira de Sá Menezes n. USP 5699527

### **Resumo**

O presente artigo pretende analisar o Programa Minha Casa, Minha Vida enquanto política pública de habitação voltada à população de baixa renda, explicitando os contornos jurídicos que viabilizam ou não as finalidades explícitas do programa. Para tanto, examina-se o programa com base no quadro de referência de política pública, aprofundando-se a perspectiva histórica para explicitar as contradições e ambiguidades da sua inserção na agenda política da habitação de interesse social, em especial no que diz respeito ao conflito do mesmo com o Plano Nacional de Habitação. Questiona-se, ainda, o distanciamento do programa dos mecanismos de participação social da legislação urbanística, cujo efeito foi deslegitimar os atores da Política Urbana e distanciar-se da busca pela efetivação de diretrizes urbanísticas e do direito à moradia adequada.

### **Palavras Chave**

Minha Casa, Minha Vida; Plano Nacional de Habitação; Habitação de Interesse Social; Participação Popular.

### **Abstract**

This article analyzes the Minha Casa, Minha Vida (My House, My Life) program as a public housing policy aimed at low-income population, clarifying the legal framework that enable or not the goals of the program. To do so, it examines the program based on the framework for public policy analysis, deepening the historical perspective to explain the contradictions and ambiguities of the inclusion of the program on the political agenda of social housing, especially with regard to conflict between this program and the National Housing Plan. Also, it questions the program detachment of the mechanisms of popular participation from urban laws, the effect of which was to delegitimize the institutional actors of Urban Policy and distance itself from the quest for effectiveness of urban regulations and the right to adequate housing.

### **Keywords**

My Home, My Life Program; National Housing Plan; Social interest Housing; Popular Participation.

## O Programa Minha Casa, Minha Vida

Neste artigo, pretende-se abordar alguns aspectos jurídicos do programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), do governo federal, o mais importante programa na área das políticas públicas de habitação de interesse social desde 2009. Para isto, aborda-se algumas previsões normativas do programa e a efetividade destas. O ponto de partida será a tentativa de isolar os elementos especificamente jurídicos relacionados ao programa, recorrendo-se a um quadro de referência de política pública (DALLARI BUCCI, no prelo), que nada mais é do que um “método estruturado da abordagem jurídica das políticas públicas” (DALLARI BUCCI, no prelo, p. 2).

A hipótese do trabalho é que certos aspectos das avaliações negativas que o programa vem sofrendo desde o seu início estão intimamente relacionados ao alijamento de movimentos sociais urbanos e habitacionais, ao caráter hermético do desenho institucional do programa e à decisiva participação de setores do empresariado da construção civil na política pública. A renitência do déficit habitacional e os problemas urbanísticos gerados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida são dois destes aspectos que podem estar a apontar a necessidade de uma guinada estrutural na política pública.

O nome oficial do programa em questão é “Programa Minha Casa, Minha Vida”. Pode-se dizer que há forte carga publicitária no nome oficial, o qual remete à ideia de aquisição da “casa própria” enquanto um objetivo de vida, aquisição que se tornaria acessível às parcelas populacionais de baixa renda. Desde seu começo ganhou forte tratamento de marketing político e, enquanto marca, realizou com eficiência a “comunicação entre as expectativas individuais e a iniciativa que resulta do poder legitimado pela coletividade” (DALLARI BUCCI, no prelo, p. 5)<sup>1</sup>. Porém, não necessariamente tem sido uma política pública eficaz para enfrentar a questão do déficit habitacional, como adiante se desenvolverá.

O principal direito relacionado ao programa é o chamado Direito à Moradia ou Direito à Habitação, o qual passou a ser previsto na Constituição Federal com a Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000. Tal direito deve ser adotado neste trabalho no sentido adotado pela Relatoria da ONU para o Direito à Moradia<sup>2</sup>. O programa envolve ações para viabilizar o direito à moradia tanto na área urbana, quanto na área rural, daí porque prevê os subprogramas Programa Nacional de Habitação Urbana e do Programa Nacional de Habitação Rural<sup>3</sup>. Também se pode mencionar outros direitos

---

<sup>1</sup> As críticas ao programa incluem a irônica referência ao mesmo como “Programa Minha Casa, Minha Dívida”, revelando uma crítica aos longos prazos de financiamento e à constatação de que “Uma família que compromete parte considerável de sua renda no pagamento de um imóvel corre o risco de ter que rebaixar suas condições de vida – alimentação, saúde e educação, por exemplo – para conseguir pagar as prestações”, conforme R. ROLNIK, <http://raquelrolnik.wordpress.com/2012/09/19/minha-casa-minha-divida/>, consulta em 07 de dezembro de 2014.

<sup>2</sup> Na definição da Relatora da ONU para a Moradia Adequada, Raquel Rolnik, in [http://direitoamoradia.org/?page\\_id=46&lang=pt](http://direitoamoradia.org/?page_id=46&lang=pt), “O direito à moradia integra o direito a um padrão de vida adequado. Não se resume a apenas um teto e quatro paredes, mas ao direito de toda pessoa ter acesso a um lar e a uma comunidade seguros para viver em paz, dignidade e saúde física e mental. A moradia adequada deve incluir: Segurança da posse; Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; Custo acessível; Habitabilidade; Não discriminação e priorização de grupos vulneráveis; Localização adequada; Adequação cultural.

<sup>3</sup> Art. 1º, incisos I e II, da Lei 11.977/2009.

relacionados ao programa, como o direito à cidade, o direito ao trabalho e o direito ao desenvolvimento, estes dois últimos também relacionados às finalidades macroeconômicas que serão adiante explicitadas.

O programa foi criado no Governo Lula, em 2009, e implementado nos governos Lula e Dilma, estando em andamento até o presente, tendo a terceira fase do programa sido lançada em julho de 2014<sup>4</sup>. Como abaixo se detalhará no tópico “contexto”, significou uma ruptura dentro do próprio governo do Partido dos Trabalhadores, implicando um abandono de um projeto que previa o planejamento da questão da habitação articulado com intervenções urbanísticas de mais amplo alcance.

A base jurídica formal do programa é formada pela lei 11.977/2009, originada da Medida Provisória 459/2009. Esta lei, dentre outras coisas, “Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas”. O programa foi previsto no capítulo I, a reforma da regularização fundiária no capítulo III, sendo que o capítulo II reformou a lei de registros públicos (lei 6015/73) para instituir o sistema de registro eletrônico. Faria todo o sentido a convivência daqueles dois capítulos (I e III) se houvesse maior conexão, no programa, entre os investimentos em moradia e o desenvolvimento urbanístico das cidades. Porém, a regularização fundiária não se articulou devidamente com o PMCMV, nem com intervenções urbanísticas de competência dos Municípios, podendo se dizer, numa análise preliminar, que seque se constituiu como uma política pública de regularização fundiária.

A lei 11.977/2009 foi alterada pelas leis nº 12.424, de 16 de junho de 2011 (originada da Medida Provisória nº 514, de 1º.12.2010), e nº 12.722, de 3 de Outubro de 2012 (originada da Medida Provisória nº 570, de 14.5.2012). Esta última, na verdade, tinha como escopo principal alterar a lei 10.836/2004 (lei do bolsa família), mas previu também alterações esparsas na lei 11.977<sup>5</sup>. Já a alteração promovida pela lei 12.424/2011 foi bem mais ampla, tendo sido editada já na segunda fase do programa, iniciada em março de 2010. Esta lei introduziu alterações operacionais nos fundos do programa, alterou normas de regularização fundiária e introduziu diversas outras alterações, dentre as quais cabe frisar no momento: a) o artigo 3º, IV, que instituiu a “prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar”, importante medida afirmativa destinada a incidir em famílias em que, além dos aspectos de exclusão social, incidem também aspectos e exclusão de gênero<sup>6</sup>; b) alterações nos artigos

---

<sup>4</sup> Vide <http://www.pac.gov.br/noticia/20eec3f6>. A nova fase do programa tem como meta entregar mais 3 milhões de moradia, que se somariam à meta das duas primeiras fases do programa, de 2,750 unidades.

<sup>5</sup> Por exemplo, revogou o Art. 82, que autorizava “o custeio, no âmbito do PMCMV, da aquisição e instalação de equipamentos de energia solar ou que contribuam para a redução do consumo de água em moradias”. Incluiu também o Art. 82-D e parágrafos, dispondo no “caput” que “No âmbito do PMCMV, no caso de empreendimentos construídos com recursos do FAR, poderá ser custeada a edificação de equipamentos de educação, saúde e outros complementares à habitação, inclusive em terrenos de propriedade pública, nos termos do regulamento”. Esta é uma importante medida de caráter urbanístico que evita que as habitações destinadas às parcelas de baixa renda da população sejam distantes de serviços públicos básicos. Este fenômeno é recorrente no programa em razão da disponibilização de terrenos em regiões periféricas, o que potencializa a exclusão social. Observe-se que a Exposição de Motivos Interministerial nº 00014/2012 MDS MEC MF MP SAE, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Exm/EMI-014-MDS-MEC-MF-MP-SAE-Mpv-570-12.doc](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Exm/EMI-014-MDS-MEC-MF-MP-SAE-Mpv-570-12.doc) ignora completamente e estas alterações, não as mencionando. Interessante notar que o Ministério das Cidades não assina a exposição de motivos, explicitando o papel secundário deste Ministério na concepção e implementação do programa, cujo locus governamental de excelência acaba sendo a Casa Civil, como se verá adiante neste trabalho.

<sup>6</sup> Esta questão precisa ser mais amplamente discutida, não havendo espaço aqui para tanto. Para uma discussão compreensiva sobre esta questão, vide o documento “Gênero e Pobreza no Brasil”, Relatório Final do Projeto Governabilidade Democrática de Gênero em América Latina y el Caribe, decorrente de Convênio entre a Comissão Econômica para América Latina e Caribe

6º. Par. 1º e 13, par. 1º, para prever que “A subvenção econômica do PNHR será concedida uma única vez por imóvel e por beneficiário”, impedindo sub-rogações contratuais “que permitam a transferência das subvenções concedidas” não apenas para o cidadão, mas também para o imóvel<sup>7</sup>; trata-se de medida que evita a aquisição especulativa de imóveis destinados à população de baixa renda, mas que, ao mesmo tempo, pode implicar em potencializar exclusões, questão que, futuramente, deve ser mais bem articulada com medidas de assistência social às famílias que eventualmente possam estar para enquadrar-se nesta situação.

Há ainda outro ponto a se frisar no momento, sendo cabível lembrar que as normas do PMCMV não são apenas aquelas editadas a partir de 2009, mas também todo o cipoal normativo relativo à construção civil e à habitação para a população de baixa renda. Adiante se explicitará a evolução legislativa que antecedeu o programa. Para agora, cabe mencionar a alteração, feita pela lei acima mencionada, na Lei nº 4.591, de 1964, que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Os arts. 31 e 32 desta lei foram alterados “com a finalidade de viabilizar da incorporação de empreendimentos pelos entes públicos imitados na posse de bens imóveis objeto de desapropriação em curso, ou cessionários destes, de forma a viabilizar as operações do PMCMV em imóveis que ingressarem no FAR com essa situação jurídica”<sup>8</sup>.

A lei foi regulamentada pelo Decreto 7.499/2011, o qual consolidou os decretos nº 6.819, de 13 de abril de 2009, e nº 6.962, de 17 de setembro de 2009, que regulamentaram a MP 579. Estes dois decretos continham importante disposição que não foi repetida nos novos decretos (mas também não houve revogação explícita, donde continua em vigor), prevendo que “Art. 5º Os recursos do PNHU serão distribuídos entre as unidades da Federação, de acordo com a estimativa do déficit habitacional, considerando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, referentes ao ano de 2007 e suas atualizações”. Assim, a PNAD serviria como instrumento para o planejamento do investimento habitacional. Não é possível nos limites desta pesquisa aprofundar até onde isto foi observado. Porém, com os dados disponíveis sobre a fase 2 do PMCMV e com os dados do PNAD, é possível construir a seguinte tabela, com um “índice de investimento por déficit habitacional”:

Estado	Déficit Habitacional Absoluto	Déficit Habitacional Relativo	Investimento MCMV2	Índice de investimento por déficit
Rondônia	38.898	7,4	1.419.737.108,97	36,50
Acre	28.882	14,1	244.063.210,07	8,45
Amazonas	160.071	16,9	1.022.863.352,46	6,39

(CEPAL) e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) da Presidência da República, disponível em [http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFE3B012BCB0B9B4B1EBA/GGeneroPobreza\\_Brasil04.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFE3B012BCB0B9B4B1EBA/GGeneroPobreza_Brasil04.pdf).

<sup>7</sup> Exposição de Motivos Interministerial nº 00008/2010/MCIDADES/MF/MP/MJ, item 4, f, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Exm/EMI-8-MCIDADES--MF-MP-MJ-MPv514-10.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Exm/EMI-8-MCIDADES--MF-MP-MJ-MPv514-10.htm).

<sup>8</sup> Idem.

Roraima	16.611	12,4	315.903.887,58	19,02
Pará	262.300	12,2	4.008.586.461,82	15,28
Amapá	17.172	9	447.077.893,54	26,04
Tocantins	51.635	11,6	727.337.733,99	14,09
Maranhão	404.641	21,9	3.933.488.627,86	9,72
Piauí	100.105	10,8	1.777.677.636,62	17,76
Ceará	248.296	9,6	2.936.549.276,35	11,83
Rio Grande do Norte	123.354	12,3	1.613.591.961,48	13,08
Paraíba	114.534	9,6	1.653.354.687,38	14,44
Pernambuco	244.396	8,6	2.056.621.816,09	8,42
Alagoas	91.609	9,7	2.373.143.034,18	25,91
Sergipe	77.756	11,7	824.757.251,69	10,61
Bahia	386.746	8,2	6.232.702.954,86	16,12
Minas Gerais	510.894	7,7	7.281.100.185,80	14,25
Espírito Santo	80.856	6,6	674.945.390,90	8,35
Rio de Janeiro	444.142	8	6.235.646.417,14	14,04
São Paulo	1.320.183	9,2	12.256.320.592,04	9,28
Paraná	248.955	6,8	4.084.348.105,53	16,41
Santa Catarina	147.769	6,7	1.982.172.710,33	13,41
Rio Grande do Sul	208.250	5,4	3.473.640.385,43	16,68
Mato Grosso do Sul	67.541	7,7	1.283.726.309,87	19,01
Mato Grosso	82.660	8,3	2.217.220.970,03	26,82
Goiás	176.274	8,3	3.456.939.710,05	19,61
Distrito Federal	137.978	16,2	1.287.763.240,53	9,33
BRASIL	5.792.508	9,1	75.821.280.912,59	13,09

Fontes: IBGE-PNAD 2012-Fundação João Pinheiro e PMCMV<sup>9</sup>.

Pelo referido índice constata-se a disparidade e a não observância, ao menos numa análise preliminar, de critérios de investimento relacionados ao déficit habitacional, ao contrário do que fora anunciado como prioridade do programa. Quanto maior o índice, mais investimento houve com relação ao déficit habitacional. No estado do Amazonas, o índice é de 6,39, enquanto que no estado de Rondônia é de 36,5. A média no Brasil é de 13,09, sendo que as médias estaduais deveriam ficar próximas deste valor. Alguns estados com déficit habitacional significativo como Rio de Janeiro e Minas Gerais ficam mais próximos da média nacional, mas São Paulo, Bahia e Maranhão já estão mais distantes desta média.

<sup>9</sup> [http://www.cbicdados.com.br/media/anexos/tabela\\_08.A.05\\_1.xlsx](http://www.cbicdados.com.br/media/anexos/tabela_08.A.05_1.xlsx). e <http://www.pac.gov.br/minha-casa-minha-vida/minha-casa-minha-vida>.

Tal exame, frise-se, não é definitivo, sendo necessária uma investigação mais abrangente, por região para constatar se os investimentos estariam sendo feitos nos locais com maior necessidade. De qualquer modo, tem sido apontado que os critérios que têm sido aplicados para a construção de unidades no Minha Casa, Minha Vida são mais critérios de mercado (com a escolha da localização dos imóveis sendo feita pelas empresas em regime de livre concorrência) (MARICATO, 2014, p. 76)<sup>10</sup> do que critérios sociais (que envolveria a intervenção pública na disponibilidade de terrenos, em especial por meio de instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade<sup>11</sup>). O impacto de tal conformação no déficit habitacional deverá ficar evidente quando houver divulgação de novos dados sobre estes (MARICATO, 2014, p. 77)<sup>12</sup>.

Por enquanto, a ideia de que esteja havendo um combate ao déficit habitacional contrasta com o panorama previsto no Plano Nacional de Habitação e parece estar formando um “mito institucional” a respeito do PMCMV, cujas regras são aplicadas cerimonialmente para a produção em massa de moradias sem maiores considerações sobre o desenvolvimento urbano e sobre a efetivação do direito à moradia adequada. Como observam Rowan e Meyer, há dois meios para uma organização resolver os conflitos entre as regras cerimoniais e a eficiência: a separação (já que os esforços por coordenar e controlar as atividades nas organizações institucionais levam a conflitos e à perda de legitimidade, se separam os elementos da estrutura das atividades, ademais de separá-los uns dos outros) e a lógica da confiança e da boa-fé (quanto mais se deriva a estrutura de uma organização de mitos institucionalizados, mais se mantém a exibição de confiança, satisfação e boa-fé, interna e externamente) (MEYER e ROWAN, 1999, pp. 98 e 99). Ao que parece, o mecanismo da separação tem aparecido no PMCMV, o qual produz habitações em massa, mas descuida de uma visão totalizante da questão habitacional e do direito à moradia adequada. A propaganda oficial, no sentido de que tem atingido as metas do programa e de que está aumentando numericamente as novas metas apenas ajudam a consolidar o mito de que o programa é suficiente para o enfrentamento do déficit habitacional, quando, na verdade, a questão da habitação tem sido mal equacionada com o programa.

---

<sup>10</sup> A autora afirmava na época que [rectius] “A maior parte da localização das novas moradias – grandes conjuntos, sendo alguns verdadeiras cidades – será definida nos municípios e metrópoles por agentes do mercado imobiliário sem obedecer a uma orientação pública, mas à lógica do mercado... Interesses privados desarticulados podem definir a localização da maior parte do 1 milhão de moradias do PMCMV, já que dificilmente as prefeituras e câmaras municipais, além da própria Caixa Econômica Federal, o grande agente unificador da aprovação dos projetos, deixarão de atender apelos para a aprovação de uma construção de porte. Pelo menos essa não é a tradição no Brasil

<sup>11</sup> A autora afirma que “Há quase quatro décadas é feita a crítica sobre a má localização dos conjuntos habitacionais populares e sobre a sua causa, que é a disputa pela renda imobiliária. Esses estudos produziram um sem-número de livros e teses que se referem à injustiça urbana, segregação territorial, produção de moradia informal, extensão horizontal urbana e insustentabilidade, especulação imobiliária, que deriva das características patrimonialista da sociedade brasileira. Há base legal para enfrentar esse problema. A função social da propriedade prevista na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) nasceu da crítica referida acima. Mas apesar da base legal para fazer mudanças, a propriedade fundiária e imobiliária continua a fomentar a desigualdade social e urbana. A geração e captação da renda fundiária e imobiliária continua a orientar o crescimento e a falta de controle sobre o uso e ocupação do solo no Brasil”.

<sup>12</sup> De qualquer modo, esta constatação inicial vai de encontro ao que N. BONDUKI, *Pioneiros da Habitação Social*, 2014, p. 122, conclui, no sentido de que, apesar de produzir em massa unidades habitacionais, “a distribuição regional foi desequilibrada. Enquanto no Nordeste as unidades contratadas representaram 10,3% do déficit habitacional da Faixa 1 (até 3 salários mínimos), no Sudeste essa porcentagem alcançou apenas 6,1%”.

Retornando à base normativa do programa, o decreto nº 7.499 foi alterado pelos decretos nº 7.795, de 24 de Agosto de 2012, e nº 7.825, de 11 de Outubro de 2012. Estas mudanças introduziram adaptações às mudanças legislativas e mudanças redacionais. Um dos pontos de interesse foi a inclusão de dois parágrafos ao artigo 8º do decreto<sup>13</sup>. Esta norma especifica o art. 82-D, introduzido na lei 11.977 pela lei nº 12.722, atribuindo ao Ministério das Cidades a incumbência de definir o conteúdo do compromisso prévio entre banco e Municípios.

Outros órgãos foram instados a produzir normas para que o programa fosse viabilizado no modelo preconizado pelo governo. Assim, foi editada pela Receita Federal do Brasil a Instrução Normativa nº 934, de 27 de abril de 2009, dispondo sobre um regime especial de tributação aplicável às incorporações imobiliárias e sobre o pagamento unificado de tributos aplicável às construções de unidades habitacionais contratadas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida. Também o CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) editou uma resolução, a n. 412/2009, estabelecendo critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de Interesse Social<sup>14</sup>. Assim, constata-se que houve articulação ampla, em diversas áreas, para viabilizar o programa e a construção dos empreendimentos.

Outras normas foram editadas para regular o programa, cabendo mencionar aqui a Portaria nº 140, de 5 de abril de 2010, que dispõe sobre os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do programa; a Portaria Interministerial nº 326, de 31 de agosto de 2009, que dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR; a Portaria Interministerial nº 395, de 26 de agosto de 2011, que dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR; a Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011, que dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do programa, a qual especifica os critérios nacionais<sup>15</sup> e adicionais<sup>16</sup>; a Portaria Ministerial nº 355, de 6 de agosto de 2013, que dispõe sobre a alienação de imóveis adquiridos com recursos Fundo de Arrendamento Residencial - FAR sob amparo da Portaria nº 368, de 16 de julho de 2010; a Portaria Interministerial nº 1, de 24/07/2013, que dispõe sobre as diretrizes e procedimentos visando atender a demanda habitacional proveniente da situação de emergência ou de calamidade pública reconhecida pelo Ministério da Integração Nacional, por meio do Programa Nacional de Habitação Urbana.

---

<sup>13</sup> § 12 Nas operações realizadas com recursos provenientes da integralização de cotas do FAR, poderá ser custeada a edificação de equipamentos de educação, saúde e outros complementares à habitação, inclusive em terrenos de propriedade pública, observadas as políticas setoriais federal, estaduais, distrital, ou municipais. § 13 O Ministério das Cidades definirá o conteúdo do compromisso prévio de que trata o § 1º do art. 82-D da Lei nº 11.977, de 2009, a ser celebrado entre o órgão gestor do FAR e os governos estaduais, distrital, ou municipais

<sup>14</sup> Nos considerandos da referida resolução se lê que uma das motivações da mesma era a “necessidade de estabelecer procedimento simplificado para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social”. Assim, “empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social com pequeno potencial de impacto ambiental em área urbana ou de expansão urbana” (art. 1º), com áreas de até 100 hectares (parágrafo único do art. 1º) passavam a poder ter o licenciamento simplificado.

<sup>15</sup> A) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; B) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e C) famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

<sup>16</sup> Os quais podem ser estabelecidos por Distrito Federal, estados, municípios e entidades organizadoras, podendo haver até três critérios adicionais de seleção, que deverão harmonizar-se com os nacionais.

Os agentes governamentais são basicamente o governo federal e os governos estaduais e municipais<sup>17</sup>. De fato, a lei 11.977/2009 prevê que compete aos Ministérios da Fazenda e das Cidades a regulamentação e a gestão do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O governo federal participa com a regulamentação geral e com a viabilização da engenharia financeira do programa. Quanto aos Municípios, têm relevante papel no tratamento de questões urbanísticas, as quais, entretanto, foram negligenciadas pelo programa, conforme adiante se desenvolverá. Os governos municipais têm relevante papel no tratamento de questões urbanísticas, as quais, entretanto, foram negligenciadas pelo PMCMV. De fato, o arranjo institucional do programa conferiu avanços mais relacionadas à engenharia financeira do programa, em especial à viabilização de empreendimentos por meio do barateamento do custo destes por meio principalmente de subsídios, mas também de desoneração tributária e mediante o uso de instrumentos urbanísticos da Lei no 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade” (art. 3º, § 1º, da Lei 11.977/2009).

A importante previsão de uso de instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, a qual poderia dar enquadramento urbanístico mais adequado ao programa, certamente dependia de grande proatividade dos agentes estatais. A implementação de tais instrumentos exige capacitação técnica e vontade política para enfrentar interesses fundiários historicamente consolidados. Tal poderia ser feito pela previsão de condicionantes no PMCMV para a transferência de recursos (BONDUKI, 2014, p. 120)<sup>18</sup>. Não houve, porém, por parte do governo federal, interesse em efetivar aquela disposição do artigo 3º. Neste sentido, o decreto 7499/2011 meramente repetiu, em seu artigo 4º, a redação do referido art. 3º, § 1º, da Lei 11.977/2009 e não detalhou como seriam incentivadas as medidas voltadas “ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade”. Investigações futuras e mais abrangentes, porém, poderão demonstrar se alguma parcela dos municípios se valeu deste critério para buscar a prioridade estabelecida no dispositivo legal. Deve-se também mencionar como agentes governamentais os órgãos de controle, especialmente o TCU (M. R. LOUREIRO et al., 2013, p. 26)<sup>19</sup>, a CGU e o Comitê Gestor

---

<sup>17</sup> A adesão de Estados e Municípios (decreto 7499/2011) depende de Termo de Adesão, o qual confere a estes entes as seguintes atribuições: art. 23. I - executar a seleção de beneficiários do PMCMV, observada a regulamentação do Ministério das Cidades; II - executar o trabalho técnico e social pós-ocupação dos empreendimentos implantados, definido como um conjunto de ações que visam promover o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos temas mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental, e geração de trabalho e renda; III - promover ações que facilitem a elaboração e execução de projetos, na forma disposta no art. 4º; e IV - firmar, a cada projeto, instrumento de compromisso com a execução dos equipamentos e serviços, de que trata o inciso IV do art. 6º.

<sup>18</sup> Neste sentido, o autor afirma que “Embora esteja claro que a localização adequada dos projetos depende muito dos municípios, de seus planos diretores, e habitacionais e dos instrumentos urbanísticos que eles regulamentaram, cabe ao governo federal, ainda mais quando conta com um mecanismo poderoso de indução – recursos fartos para subsídio -, estimular a implantação dos novos empreendimentos em locais mais adequados e que gerem menor custo urbano, social e ambiental. O PlanHab propôs incentivar, com prioridade no acesso aos recursos, os municípios que estruturassem institucionalmente e que adotassem políticas fundiárias e urbanas voltadas a garantir a função social da propriedade, como a instituição do imposto progressivo para combater os imóveis ociosos e subutilizados. Isso, porém, ainda não foi levado adiante no PMCMV”.

<sup>19</sup> Dizem os autores que o TCU inclusive compartilha decisões relativas à implantação do programa: “através do Acórdão no 2.988/2011, [o TCU] fez um conjunto de determinações com vistas a garantir seu melhor cumprimento, tais como o estabelecimento de procedimentos mais rigorosos de verificação da veracidade da renda declarada pelos potenciais beneficiários, previamente à assinatura dos contratos e a comprovação pelos municípios das exigências de hierarquização e seleção da demanda ... As exigências do TCU referem-se também à publicidade do processo de seleção dos beneficiários e da contratação de entidades sem fins lucrativos com recursos do FDS. Além disso, o TCU recomendou à CGU que avaliasse a possibilidade de incluir a

do PAC (CGPAC), composto pela Casa Civil, Ministério da Fazenda e MPOG, e o Grupo Executivo do PAC (GEPAC)<sup>20</sup>.

Os principais agentes não governamentais do programa Minha Casa, Minha Vida são a Caixa Econômica Federal, as construtoras e as incorporadoras – aliás, as 11 maiores empresas do setor formularam o programa em parceria com o governo federal (MARICATO, 2014, p. 76)<sup>21</sup>. Estas participam do programa “apresentando propostas e executando os projetos conforme as normas técnicas do programa e guardam os imóveis pelo prazo de sessenta dias após sua conclusão e legalização” (LOUREIRO et al., 2013, p. 25).

Na verdade, o papel da Caixa é dúbio, relacionado tanto à gestão dos subsídios, quanto à concessão de financiamentos de acordo com as regras de mercado – em razão deste papel é que se a considera aqui como agente não governamental. No entanto, exerce papel central no PMCMV, já que “também tem influenciado o desenho do programa, pois além de contratar a operação financeira e acompanhar a execução das obras pelas empresas construtoras, estabelece os critérios técnicos para sua operacionalização e execução”. Além disso, tem “papel decisivo na gestão operacional do PMCMV, na medida em que é responsável pela concessão do financiamento tanto ao usuário quanto às construtoras e incorporadoras e pela aprovação do projeto do ponto de vista técnico, jurídico e econômico-financeiro” (LOUREIRO et al., 2013, p. 23).

Nos próximos tópicos serão analisados outros aspectos do programa com base no quadro de referência de políticas públicas.

### **Contexto: PMCMV e a Habitação de Interesse Social no século XXI**

No campo da habitação de interesse social, é de imaginar as esperanças que o Plano Nacional de Habitação nutria quando começou a ser elaborado em agosto de 2007. Tratava-se de um processo que se iniciara com a constitucionalização do direito à moradia em 2000; avançou significativamente com o Estatuto da Cidade em 2000; ganhou força institucional com a criação do Ministério das Cidades em 2003; obteve sistematização legislativa com a Política Nacional de Habitação em 2004; e culminou

---

verificação do cumprimento dessas exigências nas fiscalizações municipais selecionadas mediante sorteio. Por fim, determinou à CAIXA que colocasse à disposição da SNH todas as informações necessárias ao acompanhamento e avaliação do PMCMV relativas às operações efetuadas com recursos do FAR”.

<sup>20</sup> Estes têm como objetivo “consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de sua [do PAC] implementação e execução”, conforme Artigo 4º, Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007.

<sup>21</sup> Neste sentido, afirma que “O governo federal formulou a proposta em parceria com as 11 maiores empresas – construtoras e incorporadoras – promotoras de moradia”. Como explica N. BONDUKI. *Pioneiros da Habitação Social*, 2014, p. 118, o PMCMV foi maturado “inicialmente no Ministério da Fazenda com a participação de entidades empresariais” e “foi concebida inicialmente como uma ação emergencial anticíclica de apoio ao setor privado, direcionada para o estrato de média renda, visando evitar o agravamento da recessão e o aumento do desemprego, ameaças concretas na virada de 2008 para 2009. A intervenção da Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades, lastreada tecnicamente no processo de elaboração do PlanHab e respaldada pela Casa Civil, que passou a coordenar a iniciativa, transformou uma ação que originariamente tinha apenas um caráter anticíclico em um programa com conteúdo mais social. Assim, foram incorporadas, ainda que de maneira muito limitada, algumas ações estratégicas do eixo financeiro que estavam sendo formuladas pela equipe do PlanHab e, sobretudo, foi prevista uma modalidade voltada para a baixa renda”.

com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005. Este processo finalmente ganharia um instrumento de planejamento abrangente com um Plano Nacional.

O Plano estabelecia como objetivo “formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos *quatro eixos estruturadores da política habitacional*: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil”. Com isso, buscava-se “implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo da PNH [Política Nacional de Habitação]: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro”.

O Plano Nacional seria divulgado em dezembro de 2009. Porém, meses antes, houvera sido lançado um programa pelo governo federal que prometia enfrentar decisivamente parcela do déficit habitacional: o Programa Minha Casa, Minha Vida. O programa inicialmente previu a construção de um milhão de moradias destinadas à população de baixa renda e a famílias nas faixas de renda de até 10 salários mínimos. Este programa, desde o seu lançamento, passou a conformar a política habitacional do governo federal, ofuscando o Plano Nacional de Habitação enquanto uma política articulada nos quatro eixos acima apontados (modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil).

À época, Nabil Bonbuki sintetizou a questão ao afirmar que

Ao publicizar o novo programa [Minha Casa, Minha Vida] antes de apresentar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) - uma estratégia de longo prazo para equacionar o problema habitacional, formulada e debatida por ano e meio, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação, que estava pronta para ser publicada em janeiro de 2009, o governo perdeu uma excelente oportunidade para mostrar como uma ação anticíclica poderia se articular com uma estratégia estrutural para atacar um problema brasileiro crônico, no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento com inclusão social (N. BONDUKI, 2009, p. 108).

Também neste sentido Nascimento Neto et al. (2012, p. 65) indicam que há um desequilíbrio conceitual e teórico entre o PMCMV e o Plano Nacional de Habitação<sup>22</sup>. Ermínia Maricato, no mesmo sentido, afirma que o Plano Nacional de Habitação retomava uma necessária articulação para equacionar a questão da habitação, mas que “o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em março de 2009, também o ignorou na maior parte” (MARICATO, 2014, p. 63)<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Afirmando os autores que “However, the execution of the PlanHab guidelines through the Program Minha Casa Minha Vida program led to a series of distortions between the original intention and the actual result. In this paper, we chose to discuss two key-issues: the deficit and the (sometimes nonexistent) integration between housing policy and land policy; and the prioritization of the PMCMV in boosting the civil construction industry at the expense of tackling the housing deficit.”

<sup>23</sup> Segundo a autora, “é importante constatar ainda que já havia uma proposta de política habitacional construída pelos movimentos sociais que deu origem ao FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), que se diferenciava bastante do PMCMV... ela instituiria, se seguisse a proposta original, um sistema descentralizado de investimentos em habitação, representado por fundos e conselhos estaduais e municipais, que teriam autonomia para aplicação dos recursos repassados por meio do Fundo Nacional. Seguindo sua característica ambígua, o governo Lula respondeu, de certo modo, com o FNHIS para os movimentos sociais e com

O antecessor do PMCMV, o PAC 1, de 2007, para urbanização de assentamentos precários (favelas e áreas urbanas degradadas), dialogou mais com o desenvolvimento urbano do que aquele (MARICATO, 2014, p. 74). O programa de urbanização permitia impulsionar o melhor aproveitamento da infraestrutura urbana já existente e subutilizada. Porém, não possuía também grande impacto no aspecto habitação. O PMCMV, por seu turno, “retoma a política habitacional com interesse apenas na quantidade de moradias, e não na sua fundamental condição urbana” (MARICATO, 2014, p. 75). Na verdade, o programa tinha um fundamental fator macroeconômico, tendo sido lançado como resposta à crise econômica mundial que se iniciou em 2008 (BONDUKI, 2014, p. 118).

A exposição de motivos da medida provisória 459/2009, que originou a lei 11.977/2009, já explicitava que o programa compunha “parte significativa do mosaico de ações do Governo para combater o déficit habitacional e a crise econômica-financeira global” e que “De fato, diante do cenário de crise financeira mundial com o recrudescimento de seus impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego do País é premente a necessidade de adoção de medidas de natureza anticíclicas no curto prazo, principalmente aquelas que possam garantir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica”<sup>24</sup>. Mas, ao mesmo tempo, afirmava buscar a facilitação do acesso à moradia própria para as famílias de baixa renda<sup>25</sup>. Lê-se na exposição de motivos um diagnóstico correto sobre o déficit habitacional (de que ele “se concentra no segmento populacional de baixa renda, em razão da dificuldade dessa população em acessar financiamento e outros mecanismos de aquisição de moradia que demandem comprovação, regularidade e suficiência de renda, da decadência do SFH nos anos 80 e do fenômeno da urbanização mais acelerada da última década”), porém, a medida provisória, depois transformada na lei 11.977/2009, previu mecanismos que podem ser considerados restritos demais para atingir a população de mais baixa renda, onde se concentra o déficit habitacional.

Os beneficiários do programa devem estar em três faixas de renda familiar: a) até R\$ 1.600,00, caso em que a prestação é de até 5% da renda; b) de R\$ 1.600,01 a R\$ 3.275,00, caso em que os subsídios podem chegar a R\$ 25.000,00; c) de R\$ 3.275,01 a R\$ 5.000,00, sem subsídios, mas com taxas de juros mais baixas do que os financiamentos imobiliários tradicionais.

---

o PMCMV para os empresários, sendo que o primeiro, gerido por um conselho que tem a participação de representantes da sociedade, maneja recursos bem menos expressivos do que o segundo”.

<sup>24</sup> E.M. Interministerial no 33 /2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades, itens 1 e 2, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-MCidades-09-Mpv-459.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-MCidades-09-Mpv-459.htm)

<sup>25</sup> Quando editada a MP 459/2011, esta previa atendimento às famílias com renda até 10 salários mínimos, que na época equivalia a R\$ 4.650,00. A subvenção econômica prevista inicialmente para o programa, de 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais), estava destinada para famílias com renda de até 6 salários mínimos (na época, R\$ 2.790,00). No decreto 7499/2011, previu-se que a subvenção se destinava às famílias com renda mensal de até R\$ 3.100,00 – o salário mínimo, então, era de 545,00 reais, de modo que o novo valor previsto era inferior a 6 salários mínimos (3.270,00 reais). Não se previa mais a renda do programa atrelada a salários mínimos, de modo que os reajustes deste não gerasse impactos no programa. Com o decreto 7825 de outubro de 2012, o valor foi para 3.275,00 reais, e então 6 salários mínimos já valiam 3.732,00 reais. Desde então não houve reajuste no limite para a concessão da subvenção, apesar de alterações no salário mínimo. Observe-se que o programa criou três faixas de renda, sendo que apenas a primeira pode ser considerada como população de baixa renda: até R\$ 1.600 (faixa 1), até R\$ 3.100 (faixa 2) e até R\$ 5 mil (faixa 3).

Porém, o preço da terra pode ser um aspecto a excluir a população de mais baixa renda do acesso ao programa, em razão também da fragilidade do controle da renda familiar dos beneficiários. Raquel Rolnik observa que “a política habitacional atual é concebida e praticada como elemento de dinamização econômica para enfrentar uma possível crise e gerar empregos, colocando-se de forma desarticulada com uma política de ordenamento territorial e fundiária destinada a disponibilizar terra para moradia popular. O resultado é um extraordinário aumento no preço de terras e imóveis” (ROLNIK, 2011, p. 14)<sup>26</sup>. De fato, o processo de aumento do preço da terra que ocorre desde 2009 ao menos, decorrente, dentre outros fatores, da própria ampliação de recursos federais destinados à habitação, é um mecanismo de exclusão das faixas de renda mais baixas até mesmo da oferta de imóveis que deveria a ela ser destinada (MARICATO, 2014, p. 78). Como observa Nabil Bonduki sobre o enfrentamento do déficit habitacional por meio de subsídios públicos para a construção de moradias, “a falta de oferta no segmento médio tende a elevar o custo das moradias populares, mesmo se informais, e a ‘sugar’ as unidades de habitação social, produzidas com subsídio, para quem dele não tem necessidade, como aconteceu em toda a história da produção pública” (BONDUKI, 2014, p. 112)<sup>27</sup>.

Assim, o aumento do preço da terra é parte de um mecanismo de mercado para que os proprietários fundiários se apropriem dos recursos federais destinados ao setor da habitação. Este problema poderia ser enfrentado com uma política habitacional articulada com uma política urbanística que evitasse o uso especulativo da terra, ou seja, que abrangesse também uma estratégia fundiária. Tal articulação estava prevista no Plano Nacional de Habitação, mas foi ignorada pelo PMCMV.

De fato, dos quatro eixos estruturadores da política habitacional previstos no Plano Nacional de Habitação (modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil), o PMCMV deu foco desproporcional ao modelo de financiamento e subsídio. A própria lei que instituiu o programa, como já observado, previa de forma desarticulada (topograficamente, os capítulos são separados) o programa e matérias relativas à regularização fundiária, esta sim com maior impacto urbanístico nos assentamentos precários existentes, mas que não tinha a mesma escala do PMCMV. No que tange ao volume de recursos, o investimento inicial em subsídios habitacionais alcançou 2% do orçamento geral da União (26 bilhões de reais), patamar que seria atingindo em alguns anos de acordo com o Plano Nacional de Habitação (BONDUKI, 2014, p. 118)<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Ainda afirma a autora que “O programa Minha Casa Minha Vida, formulado como política industrial – e com grande apelo eleitoral - tem ignorado as conquistas no campo do direito à cidade, do direito à moradia e no campo da cidadania... O financiamento diretamente para as construtoras, como estímulo à produção habitacional de mercado, se transformou em um enorme mecanismo de transferência de subsídios públicos, do orçamento estatal, para o preço da terra e dos imóveis em uma conjuntura sem controle algum sobre o processo de especulação imobiliária”.

<sup>27</sup> O autor também afirma, à p. 120, que “ao elevar significativamente a demanda por terras aptas para a produção habitacional para o mercado, o programa gerou valorização do preço dos terrenos e glebas e especulação imobiliária, o que prejudicou, sobretudo, os empreendimentos na faixa social cujos tetos eram insuficientes para pagar os abusivos valores fundiários gerados pelo processo especulativo deflagrado”.

<sup>28</sup> À p. 119, afirma o autor que “Assim como fez o BNH durante o regime militar, [o PMCMV] fixou-se exclusivamente na produção de unidades prontas, alternativa que atendia as demandas do setor de construção civil, mas que relegou outras modalidades de enfrentamento do déficit habitacional. Além do financiamento e subsídio a unidades prontas, o plano [nacional de habitação] havia previsto um leque de programas habitacionais a custos unitários mais reduzidos e podiam dialogar melhor com o processo popular de produção da moradia (como lotes urbanizados complementados com o financiamento de material de

A conclusão disso é que, não obstante o PMCMV “tenha incorporado, parcialmente, a lógica proposta para alocação do subsídio e concessão de financiamento, a estratégia como um todo prevista pelo PlanHab, que visava equacionar as necessidades habitacionais em quinze anos, foi abandonada” (BONDUKI, 2014, p. 119). Com isso, o programa acabou atendendo massivamente parcelas da população que não necessariamente tinham premência no atendimento habitacional. Os mecanismos que permitiram a inclusão das parcelas de mais baixa renda foram mecanismos de mercado e de subsídio estatal, que atingiram apenas marginalmente o déficit habitacional.

O eixo “arranjos institucionais” do Plano Nacional de Habitação buscava articular ações com um sentido comum entre os diversos entes governamentais. A concepção de arranjo institucional no plano é menos ampla do que a utilizada por Dallari Bucci, para quem “O arranjo institucional é a expressão formalizada da política pública, com uma dimensão sistemática” (DALLARI BUCCI, 2013, p. 23) ou o “marco geral de ação, incluindo uma norma instituidora” (DALLARI BUCCI, 2013, p. 179)<sup>29</sup>. Neste sentido, a expressão está mais relacionada com a engenharia institucional como um todo do programa governamental, não apenas com os agentes envolvidos, como na concepção utilizada no Plano Nacional. No caso do PMCMV, é possível afirmar que os principais problemas do programa estão relacionados aos arranjos institucionais montados para atender com muita eficiência a finalidade de aquecimento do setor da construção civil, mas com incidência reduzida sobre o déficit habitacional e o direito à moradia. Assim, enquanto política anticíclica de incentivo econômico, o PMCMV teve grande sucesso (MARICATO, 2014, p. 75)<sup>30</sup>, ou seja, no que tange à produção em massa de unidades habitacionais, o programa tem atingido suas metas, com “a composição de arranjos institucionais... trabalhada com base em variáveis jurídicas, originais ou replicadas de outros arranjos, devidamente identificadas e correlacionadas com as consequências esperadas” (DALLARI BUCCI, 2013, p. 24). No entanto, para a segunda finalidade explícita do programa, a de combater o déficit habitacional, os arranjos institucionais do programa são absolutamente inadequados – na verdade, em regra, são até mesmo inexistentes na engenharia institucional do PMCMV. Para alcançar tal finalidade, seria necessário principalmente o incentivo à aplicação, pelos Municípios, de instrumentos de política urbana do estatuto da cidade voltados à contenção do uso especulativo da terra urbana. O contexto acima delineado dá conta da explicação das razões pelas quais tal não ocorreu. Na seção seguinte, analisa-se o problema da participação social no programa, elemento que contribuiu para que aquela finalidade não fosse tratada de maneira mais abrangente.

---

construção e assistência técnica), com potencial de atender um número maior de famílias a um custo unitário mais baixo, alternativa muito apropriada para municípios médios e pequenos”.

<sup>29</sup> Neste sentido, a autora relaciona “o conceito de instituição como qualificativo para os arranjos institucionais que consubstanciam as políticas públicas”, definindo a institucionalização como a “objetivação e a organização, por meio da ordenação jurídica”, como o que impede a dispersão dos elementos do arranjo. No PMCMV há esta ordenação jurídica, embora, como se desenvolve neste trabalho, mais voltada à produção em massa de unidades habitacionais do que para uma concepção mais ampla de efetivação do direito à moradia adequada.

<sup>30</sup> Diz a autora que “O governo acertou quando remeteu à construção civil o foco da tarefa de geração de postos de trabalho, pois ele cria demandas para trás, na indústria que a alimenta (ferro, vidro, cerâmica, cimento, areia) e para a frente, após sua conclusão (eletrodomésticos, mobiliários para as novas moradias)... Pela primeira vez ainda, há subsídios significativos (R\$ 16 bilhões) de forma explícita, direcionados para a baixa renda (entre 0 e 3 s. m.) oriundo do Orçamento Geral da União (OGU)”.

## **A Limitada Participação Social no PMCMV**

Pode-se dizer, seguindo o raciocínio de Rolnik (2011), que o processo histórico recente das políticas habitacionais de interesse social foram marcadas por ambiguidades e contradições. Trata-se da expressão da disputa entre projetos díspares de Reforma Urbana, um proposto por movimentos sociais e populares e por urbanistas ligados a estes; outro proposto pelas forças de mercado (construtoras, incorporadoras, bancos).

A elaboração do Estatuto das Cidades foi permeada por estas forças contraditórias e a ascensão do PT à presidência da república marcou um forte avanço da primeira proposta (MARICATO, 2014, p. 6 e seguintes)<sup>31</sup>, com a criação do Ministério das Cidades e com a aprovação de diversos instrumentos que visavam a impulsionar a habitação de interesse social e consolidar a participação popular na concepção e execução da política habitacional<sup>32</sup>. Porém, este avanço começou a ser interrompido quando, em 2005, o Ministério das Cidades foi entregue, em nome da “governabilidade”, ao Partido Progressista (PP). Segundo Maricato, a partir de então, a proposta que vinculava a política habitacional à política fundiária e urbana foi deixada de lado e, apesar da manutenção das reuniões do Conselho das Cidades<sup>33</sup>, a elaboração de um Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano perderia fôlego (MARICATO, 2014, p. 62 e 63).

Assim, o processo anterior ao lançamento do PMCMV foi marcado por contradições e ambiguidades. Pode-se dizer, entretanto, de acordo com o analisado no item anterior deste trabalho, que o PMCMV marcou a prevalência das forças de mercado nas políticas habitacionais, inclusive relegando instrumentos de participação popular a segundo plano. De fato, como visto (MARICATO, 2014, p. 76), não obstante seja de atribuição dos Municípios, de forma participativa, a elaboração do Plano Diretor e a orientação do crescimento das cidades, a arquitetura institucional do PMCMV levou a que aquelas forças de mercado fossem as principais definidoras da localização dos empreendimentos, levando-os para periferias distantes, sem infraestrutura urbana, determinando, assim, o desenvolvimento das cidades. Assim, o programa tem reproduzido o padrão de expansão urbana brasileiro, porém, ao invés da autoconstrução de moradias, empresas privadas recolhem subsídios estatais para a construção das novas unidades habitacionais e para uma expansão urbana desordenada.

Diante do exposto, é possível observar duas mudanças de agenda radicais nos dois primeiros governos do PT: a primeira emplacando políticas progressistas no novo Ministério das Cidades, iniciada

---

<sup>31</sup> Segundo a autora, as propostas levadas a cabo no Ministério tiveram origem, em grande parte, no “Projeto Moradia”, elaborado pelo Instituto Cidadania a pedido de Lula. “O Projeto Moradia enfatizava o caráter urbanístico da questão da moradia, ou seja, a impossibilidade de separar uma proposta de habitação de uma proposta para as cidades e propunha, entre outros aspectos, a criação do Ministério das Cidades e da Habitação”.

<sup>32</sup> Nestes sentidos, cite-se aprovação da Lei 11.124/05, que instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), efetivado em 2006; a realização da Conferência Nacional das Cidades em 2003; a instituição do Conselho Nacional das Cidades em 2004, como órgão consultivo e deliberativo; além da realização da Campanha do Plano Diretor Participativo, em 2005.

<sup>33</sup> O Conselho das Cidades é “órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001- Estatuto da Cidade”, conforme art. 1º do Decreto 5.790, DE 25 DE MAIO DE 2006, que o regulamenta.

já em 2003; a segunda, resultado de um processo de acúmulo desde meados de 2005 até o anúncio do PMCMV em 2009. Recorrendo ao modelo de Múltiplos fluxos de Kingdon (CAPELLA, 2007)<sup>34</sup>, pode-se observar que em 2009 estava mais do que claro o problema do déficit habitacional, quanto ao qual se deveria fazer algo a respeito; porém, do “caldo primitivo de políticas”, no qual se encontra o conjunto de alternativas e soluções disponíveis para os problemas em questão, emergiam basicamente duas propostas antagônicas: a do Plano Nacional de Habitação, que dava uma resposta de longo prazo à questão de habitação, articulando-a aos problemas urbanísticos; e a que veio a conformar o PMCMV, que dava uma resposta à crise econômica mundial e promovia a construção em massa de unidades habitacionais. Neste sentido, foi essencial na convergência dos fluxos o “humor econômico” nacional e internacional, a exigir que o programa se conformasse com mecanismos econômicos anticíclicos. Daí a aparência de que não existisse “por parte dos que detêm o poder político nos vários níveis de governo e no setor privado, uma compreensão clara da dimensão fundiária, urbana, arquitetônica e ambiental da política habitacional, que ainda é tratada, por muitos, como uma mera questão de produção de unidades habitacionais ou de geração de crescimento econômico, emprego e crédito” (BONDUKI, 2014, p. 107). Na verdade, as dimensões fundiária, urbana, arquitetônica e ambiental da política habitacional, que possuem farta “massa crítica” no “caldo primitivo de políticas”, não encontraram lugar na nova agenda governamental que deu origem ao PMCMV.

De qualquer modo, para o que interessa neste momento, constata-se que não há uma só palavra na lei 11.977 sobre “participação social”. De fato, tal lei deixa de trazer uma parte principiológica em seu bojo, razão pela qual seria de se esperar que o programa se remetesse às normas principiológicas já existentes<sup>35</sup> no ordenamento jurídico relacionado ao urbanismo e à habitação social, em especial no Estatuto das Cidades e nos diversos Planos Diretores Municipais existentes. Isto tampouco ocorreu, tendo o programa desenvolvido sua engenharia institucional própria alheia aos instrumentos de participação social, voltada ao incentivo do mercado de trabalho e da construção civil.

No que tange à concepção da política pública, no PMCMV os movimentos sociais conseguiram emplacar apenas residualmente suas propostas (foram duas as principais, o Minha Casa, Minha Vida – Entidades e a Requalificação de imóveis). Neste sentido, numa análise do plano mesoinstitucional, pode-se constatar que aquilo que poderia representar inovações institucionais relevantes do PMCMV aparece

---

<sup>34</sup> A autora explica que este modelo foi desenvolvido por Kingdon em ‘Agendas, Alternatives and Public Policies’ para análise de políticas públicas nas áreas de saúde e transportes do governo federal norte-americano. Kingdon via três fluxos decisórios relativamente independentes, os quais convergiam apenas em momentos críticos, ocasião em que havia mudanças de agenda, com a inclusão de questões nesta; os fluxos são: i) problemas (problems; aqui o modelo analisa como as questões são reconhecidas como problemas, como questões a respeito das quais “os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito”, decorrentes de indicadores, eventos ou feedback de ações governamentais); ii) soluções ou alternativas (policies; aqui se encontra um conjunto de alternativas e soluções, que flutuam num caldo primitivo de políticas – policy primeval soup, disponíveis para os problemas, no qual algumas sobrevivem num processo de difusão e seleção); iii) política (politics; aqui, as coalizões são construídas num processo de barganha e negociação política, sendo que a agenda governamental é influenciada pelo “clima” ou humor nacional, pelas forças políticas organizadas e as mudanças dentro do próprio governo, como mudanças de pessoas, de gestão, etc).

<sup>35</sup> Neste sentido, mencione-se como normas básicas (princípios e regras) de participação popular o quanto previsto no Estatuto da Cidade: Art. 2º, II; art. 4º, III, f e § 3º; Art. 40. § 4º I; Art. 45.

de maneira tímida e residual, sem possibilidades de influenciar decisivamente a política habitacional brasileira, que segue modelo similar ao do BNH de produção em massa de moradias.

Quanto à primeira proposta emplacada (o Minha Casa, Minha Vida – Entidades), trata-se de modalidade destinada a famílias que auferem até três salários mínimos, organizadas por entidades sem fins lucrativos (cooperativas, associações etc.), através de recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). As construções podem ser feitas por administração direta, empreitada global, mutirão ou autoconstrução. Nabil Bonduki observa que “atendendo a reivindicações de movimentos sociais de moradia, foi criada uma modalidade específica destinada à produção habitacional por autogestão, o Minha Casa, Minha Vida – Entidades, que avançou ao prever recursos para a aquisição de terras previamente à aprovação dos projetos” (BONDUKI, 2014, p. 122). A modalidade tem sido apontada como capaz de produzir imóveis de melhor qualidade ou de poder ser feito em localizações menos periféricas, em razão de não haver margem de lucro a ser retirada (o que implica em reversão para o próprio empreendimento) e de os próprios interessados serem os protagonistas do projeto e da construção das unidades. Entretanto, duas limitações básicas têm sido apontadas<sup>36</sup>: a) o volume de recursos destinado a esta modalidade é residual se comparado ao destinado à modalidade “principal” do PMCMV; b) as entidades praticamente “concorrem” com as construtoras nas mesmas condições de livre mercado, disputando os mesmos terrenos distantes da infraestrutura urbana existente.

A outra proposta que movimentos sociais emplacaram no programa foi o a requalificação de imóveis urbanos, presente já no art. 1º da Lei 11.977/2009<sup>37</sup>, que envolve a “aquisição de imóveis conjugada com a execução de obras e serviços voltados à recuperação e ocupação para fins habitacionais, admitida ainda a execução de obras e serviços necessários à modificação de uso” (art. 1º, parágrafo único, IV, da Lei 11.977/2009). Como apontam Maria Rita Loureiro et al., “em reunião realizada em agosto de 2012 em São Paulo, organizada pelo Sindicato de Corretores de Imóveis (CRECISP), com a participação de sindicatos de engenheiros e arquitetos, além de numerosos movimentos populares por moradia”, esses grupos criticaram a “falta de mecanismos institucionais e de incentivos para financiamento de reformas de moradias subutilizadas e demandam que o PMCMV incorpore a ‘inclusão e melhoria de imóveis existentes’” (LOUREIRO et al., 2013, p. 27). Estes autores apontam que esta tem sido uma das principais demandas não atendidas pelo programa, sendo certo que ela poderia ter grande impacto no aproveitamento dos “imóveis vagos”, que segundo o Censo 2010 do

---

<sup>36</sup> Nas bastassem tais limitações, o combate ideológico a esta modalidade do programa é realizado por meio de distorções midiáticas, como demonstra texto de Raquel Rolnik, <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/raquelrolnik/2014/12/1555744-onde-mora-a-ideologia.shtml>, consulta em 11 de dezembro de 2014, “Onde Mora a Ideologia?”, rebatendo a acusação enviesada do editorial da Folha de São Paulo de que entidades estariam “furando a fila” da habitação social; e por meio de combate institucional, como demonstra a abertura de inquérito civil pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em razão de esta modalidade do programa supostamente ferir o princípio da isonomia, já que os beneficiários do PMCMV-Entidades estariam sendo beneficiadas “em detrimento das milhares de famílias já regularmente cadastradas na própria Prefeitura para o recebimento de unidades por meio de outros programas habitacionais” ([http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob\\_page.show?\\_docname=2553127.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2553127.PDF)).

<sup>37</sup> Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (...)

IBGE (vide <http://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas>) chega a 6,07 milhões de unidades (para efeito de comparação, observe-se que o déficit habitacional, em 2010, era calculado como sendo de 5,8 milhões)<sup>38</sup>.

Sobre a requalificação de imóveis, sequer se pode dizer que é residual no programa, tratando-se mesmo de uma parcela desprezível do mesmo. Em razão do alto preço da terra urbana, os custos da aquisição de imóveis degradados são exorbitantes e exigiriam grandes aportes de fundos públicos, tornando proibitiva a requalificação. Na verdade, aqui os problemas dos arranjos institucionais aparecem de maneira crítica. Para evitar a especulação imobiliária, a requalificação exigiria articulação com instrumentos de política urbana, por exemplo, com a utilização pelos Municípios do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e do IPTU progressivo. Porém, não houve qualquer arranjo institucional no PMCMV voltado a articular estes instrumentos com a requalificação, de modo que esta não passa de disposição legal para afago de movimentos sociais, mas sem qualquer efetividade.

No que tange à implementação/efetivação do PMCMV, tratando-se de uma política habitacional com impactos urbanísticos, seria de se esperar que os conselhos participativos de habitação ou das cidades nos três níveis de governo tivessem algum papel na definição do modo pelo qual seriam realizados os investimentos do programa. Mas as arenas decisórias de tais investimentos foram transferidas dos espaços de participação popular e até mesmo do Ministério das Cidades para a Casa Civil da Presidência da República, onde o programa foi formulado, gestado, coordenado e implementado. Pode-se confirmar aquilo que já constatava Ermínia Maricato, que seja, que “em 2010, o que restou de sujeitos as políticas relativas às cidades é um número pequeno de indivíduos progressistas, no aparelho de Estado (MCidades, Caixa, prefeituras, governos estaduais) e os empresários, principais interlocutores do governo, única classe coesa e organizada” (MARICATO, 2014, p. 90)<sup>39</sup>.

Portanto, houve uma deslegitimação das instâncias participativas, aprofundada pelos próprios arranjos institucionais privilegiados pelo PMCMV<sup>40</sup>. Segundo Loureiro et al. (2013, pp.22 e 23), o

---

<sup>38</sup> Em setembro de 2014, o jornal Estado de São Paulo noticiou a primeira requalificação realizada na cidade de São Paulo, a qual se destinará a 120 famílias associadas ao movimento Unificação das Lutas de Cortiço (ULC), <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,minha-casa-minha-vida-financia-1-reforma-no-centro-de-sp,1566198>, mas se trata de projeto pontual, sem alcance significativo no programa.

<sup>39</sup> Continua a autora explicando que os empresários, no entanto, “desde os primeiros momentos... não jogaram o peso de sua representação nos conselhos participativos - de habitação ou das cidades nos três níveis de governo - e buscaram ligação direta com a Presidência da República e a Casa Civil. O Cndes (Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), criado para atuar em relação direta com a presidência, abriu espaço para tanto. De um lado, a profusão de conselhos - sobre diversos temas, em vários níveis da federação - ocupou as lideranças sociais que tiveram atendidas suas demandas fragmentadas por movimentos e regionalmente. Por outro lado, os empresários emplacaram suas propostas no PMCMV, que há muito estavam sendo ensaiadas, diretamente com o Planalto Central. Dessa forma, o governo atendeu aos diversos interesses, enquanto que uma visão mais sistêmica da Política Urbana e Metropolitana foi esquecida”.

<sup>40</sup> (LOUREIRO et al., 2013, p. 22 e 23) afirmam que “Com relação aos grupos organizados na sociedade, pode-se afirmar que se os empresários da construção civil tiveram participação nas negociações em torno do desenho do programa, o mesmo não ocorreu com os segmentos populares. Logo após o lançamento do programa, representantes dos movimentos sociais no Conselho Nacional das Cidades reclamaram da ausência de discussão sobre as medidas anunciadas. O conselho gestor do FNHIS se manifestou na mesma direção, afirmando não ter sido ouvido no processo de formulação dessa política. Em vários fóruns e em sites na internet, os movimentos sociais participantes desses colegiados demonstraram preocupação com problemas contidos no desenho do programa, declarando que a construção das unidades precisava estar associada à política urbana que garantisse o acesso a serviços públicos, como saúde, educação transporte, uma vez que eles receavam que fosse repetida a experiência dos conjuntos

governo procurou, no processo de implantação, responder às críticas relativas à não permeabilidade do programa. Porém, as respostas foram laterais, não afetando os arranjos institucionais centrais do programa e o funcionamento do mesmo voltado precipuamente ao estímulo à construção civil. Recorrendo ao modelo de Ripley (1995, pp. 157-162) sobre as etapas do processo de política pública, verificar-se que no PMCMV há um boqueio a mudanças de rumo nas etapas de avaliação da implementação, performance e impactos, e de decisões sobre o futuro da política ou programa. A decisão pela continuidade da política pública se impõe como um imperativo de política econômica, não podendo ser alterado sem prejuízos evidentes ao setor de construção civil. Incorporar pautas urbanísticas envolveriam ônus políticos e tempo de maturação não viáveis para uma política pública que precisa dar respostas imediatas no dado contexto econômico. Neste sentido, as críticas dos urbanistas parecem cair na irrelevância política a que se refere Ripley: “análises de políticas públicas vindas da ciência política ou de qualquer outra disciplina têm um importante papel na avaliação e implementação, performance e impacto. Mas elas têm de perceber que a sua forma de avaliação é apenas uma das formas e que provavelmente é menos relevante politicamente do que quase todas as outras formas de avaliação que existem” (RIPLEY 1995, p 161).

Também no que tange à avaliação do programa tem havido deslegitimação dos conselhos populares e, em regra, desconsideração de movimentos sociais e de profissionais da área<sup>41</sup>. Na verdade, o que há são mecanismos de controle de parâmetros mínimos (como acima apontado ao mencionar os agentes governamentais de controle), mas não há permeabilidade no programa para incluir avanços relativos à pauta urbanística e a uma concepção de direito à moradia mais avançada. Em suma, não há arranjos institucionais eficientes para a democratização da política pública, no sentido de permitir maior participação de agentes outros que não os agentes de mercado (construtoras, incorporadoras e bancos).

Em todos os aspectos (elaboração, implementação, avaliação do programa) há sérias dificuldades no desenvolvimento de arranjos institucionais para viabilizar a participação popular. Isto está mais ligado a escolhas da agenda política do programa – a limitações macroinstitucionais – do que à ausência de propostas aptas a serem emplantadas no plano mesoinstitucional. A formatação da política pública para responder a imperativos de investimento econômico num contexto de crise financeira internacional explica o bloqueio das propostas de movimentos de Reforma Urbana ligados a movimentos sociais e ao que pode-se chamar de urbanismo progressista (cuja concepção se orienta para finalidades não apenas econômicas, mas de produção de habitação pautada no desenvolvimento das funções sociais da cidade), bem como o bloqueio da participação dos interessados diretos na política pública, os beneficiários das unidades habitacionais. Daí ser inevitável a não superação de limitações institucionais relativas ao não cumprimento da função social da propriedade em regiões centrais da

---

habitacionais do período BNH. Sites na internet trazem também entrevistas e artigos críticos ao PMCMV formulados por urbanistas e profissionais ligados ao Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), argumentando sua pouca articulação com o planejamento urbano e apontando a ausência de mecanismos institucionais e incentivos para financiamento de reformas de moradias subutilizadas.”

<sup>41</sup> Pontualmente são incorporadas algumas reivindicações ou sugestões destes sujeitos, como indicam M. R. LOUREIRO et. al., *Democracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida*, 2013, pp. 27 e 28.

cidade, levando à prevalente produção de habitação de interesse social em periferias sem infraestrutura urbana, de acordo com as regras do mercado.

Com isso, se explicita a ausência de um “governo coeso e em condições de articular a ação requerida para a modificação das estruturas que reproduzem o atraso e a desigualdade”. Eventuais avanços do PMCMV são mais um daqueles que Dallari Bucci reputa serem mais resultado “da libertação de forças econômicas e sociais latentes, do que de ações coordenadas ou planejadas” (DALLARI BUCCI, 2013, p. 16). O contexto histórico acima delineado dá conta de explicar que a promoção de processos jurídicos institucionais bem articulados para avanços na área da habitação social foram bloqueados na agenda política no momento em que o PMCMV se sobrepôs ao Plano Nacional de Habitação. Este fazia um planejamento de longo prazo (até 2023) e abrangente (nos quatro eixos já mencionados: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil)<sup>42</sup>, enquanto o PMCMV dá uma resposta imediata à necessidade de aquecer o mercado da construção civil.

Assim, não há mecanismos jurídicos e institucionais suficientes no programa para permitir a efetividade da participação social na efetivação do direito à moradia adequada e à cidade. O programa não desenvolveu tecnologia jurídica suficiente a viabilizar a fiscalização e controle do cumprimento da função social nas cidades e à subsequente disponibilização de espaço ocioso, mas dotado de infraestrutura urbana, para viabilizar a construção de moradia para a população de baixa renda nestes espaços, e tal também está intimamente relacionado à ausência de participação popular. Com isso, constata-se, no que tange à participação social na produção de habitação de interesse social, aquela fragilidade a que se refere Dallari Bucci ao afirmar que “uma das maiores fragilidades do direito brasileiro é o baixo grau de efetividade das normas jurídicas” (DALLARI BUCCI, 2013, p. 23), o que é ainda mais crítico quando se está a tratar de direitos sociais, como o direito à moradia adequada, e de direitos à participação democrática.

## **Conclusões**

Pode-se concluir que o Programa Minha Casa, Minha Vida ganhou proeminência e vida própria na Política Habitacional de Interesse Social. Trata-se da política pública de habitação mais relevante do governo federal desde o seu surgimento, em 2009. Analisando-se as características jurídicas do Programa, pode-se concluir que há sérios problemas nos arranjos institucionais da política urbana e fundiária, do direito à moradia adequada e da participação popular. Apesar da existência de normas jurídicas para viabilizar a participação na definição da política pública de habitação de interesse social, elas não foram observadas pelo programa, que serviu antes para viabilizar a produção em massa de unidades habitacionais e aplacar o planejamento veiculado pelo Plano Nacional de Habitação.

---

<sup>42</sup> E aqui deve-se lembrar das palavras de M. P. DALLARI BUCCI. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*, 2013, p. 13: “As estruturas da desigualdade podem ser, se não modificadas, bastante perturbadas na sua inércia conservadora, mediante processos jurídico institucionais bem articulados”.

Se uma política pública se define pela escala, pode-se dizer que a escala do PMCMV é a da construção civil e a da produção em massa de imóveis. Para a efetivação do direito à moradia adequada, o PMCMV tem se mostrado absolutamente inadequado. Um dos poucos aspectos que poderiam ser contemplados seria a segurança na posse para a população de mais baixa renda; porém, mesmo neste aspecto, a população de mais baixa renda corre o risco de ser paulatinamente excluída pelos mecanismos próprios do mercado e pela falta de fiscalização do poder público e dos agentes financiadores.

O que se pode concluir é que o PMCMV implicou até o momento na estabilização do direito efetivamente aplicado para a retomada dos necessários investimentos estatais em produção habitacional; porém, no que tange à institucionalização de uma política habitacional de interesse social para a efetivação do direito à moradia adequada, o programa é inadequado. O seu alcance para perturbar as estruturas da desigualdade é extremamente restrito, havendo ainda muito a avançar nos arranjos institucionais necessários para uma abordagem abrangente da questão habitacional.

## **Bibliografia**

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida, 2009, disponível em <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida?page=full>, consultado em 07 de dezembro de 2014.

BONDUKI, Nabil. *Os pioneiros da habitação social – Vol 1 – Cem Anos de Política Pública no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2014.

CAPELLA, Ana Cláudia N. *Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas*. In *Políticas Públicas no Brasil* (Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques, orgs.), Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, pp. 87-124.

DALLARI BUCCI, Maria Paula. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

DALLARI BUCCI, Maria Paula. *Quadro de referência de uma política pública - Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional*. No Prelo.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro. *Democracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida*. Brasília, Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da Política Urbana no Brasil*. 3ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. *Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia*. In *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. POWELL, Walter W.; DiMAGGIO, Paul J. (orgs.), Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 33-103.

NASCIMENTO NETO, Paulo; MOREIRA, Tomás; SCHUSSEL, Zulma. *Housing Policy: A Critical Analysis on the Brazilian Experience*. In *TeMA Journal of Land Use Mobility and Environment* 3, 2012.

RIPLEY, Randall B. *Stages of the Policy Process*. In McCOOL, Daniel. *Public Policy Theories, Models and Concepts – An anthology*. Prentice Hall: New Jersey, 1995.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo; CYMBALISTA, Renato. *Urban land and social housing in Brazil: the issue of land*. In: *Participatory Master Plans: the challenges of democratic management in Brazil: the right of the city*, Instituto Pólis / Fundação Ford: São Paulo, 2008.

ROLNIK, Raquel. *10 anos de Estatuto da Cidade*. 2011. Disponível em <http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>, consultado em 11 de dezembro de 2014.