

Evolução da Política Habitacional no Brasil (1967–2014): Uma Análise de Equilíbrio Pontuado ¹

Marcello Beckert Zapelini, Jéssica Gomes Lima e Mariana Correia Guedes

Resumo

Este artigo consiste num estudo de caso único que usa método misto de *design* convergente para estudar a evolução histórica da política habitacional brasileira entre 1967 e 2014 por meio da teoria do equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (2009). Para tanto, são estudadas as variáveis orçamento, produção de leis pelo Poder Legislativo e atenção dedicada ao assunto pelos meios de comunicação de massa. Apesar de suas limitações, constatou-se que existem períodos em que o equilíbrio da política é interrompido por pontuações relevantes, embora não se possa afirmar que as mudanças na política são produzidas pelas alterações na atenção dispensada pelo tema pela mídia, nem tampouco pela produção legislativa; percebe-se também significativas mudanças institucionais, como as modificações nas *policy venues*. Além disso, verificou-se que o orçamento federal para a área, durante o período estudado, não possui uma trajetória incremental, percebendo-se significativo declínio do final da década de 80 em diante, mesmo com a instituição do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Palavras-chave

Política habitacional. Equilíbrio Pontuado. Orçamento. Projetos de Lei. Meios de Comunicação de Massa.

Abstract

This article consists of a single case study, which uses a mixed method of convergent design to study the historical evolution of Brazilian housing policy between 1967 and 2014 through Baumgartner and Jones' (2009) punctuated equilibrium theory. To do so, the variables budget, production of laws by the Legislative Branch and attention dedicated to the subject by the mass media are studied. Despite its limitations, it has been found that there are periods when policy balance is interrupted by relevant punctuations, although it cannot be said that policy changes are produced by changes in media attention or by legislative output; there are also significant institutional changes, such as in policy venues. In addition, it was verified that the federal

budget for the area, during the studied period, does not have an incremental trajectory, showing a significant decline from the end of the 1980's onwards, even with the institution of the *Minha Casa, Minha Vida* Program.

Keywords Housing Policy. Punctuated Equilibrium. Budget. Law Projects. Mass Media.

INTRODUÇÃO

Este artigo busca compreender a lógica da evolução da política habitacional no Brasil a partir da teoria do equilíbrio pontuado (BAUMGARTNER; JONES, 2009), tendo sido escolhido o período entre 1967 e 2014 para tal análise. Sua hipótese norteadora é a de que a evolução da política segue uma lógica que pode ser compreendida a partir de tal teoria, com eventos que representam pontos de mudança na trajetória da política habitacional, mudanças de fóruns de política etc. Assim, procura-se observar se variáveis como a atenção dos meios de comunicação de massa, a dotação orçamentária e a produção legislativa no Congresso se relacionam com a evolução histórica da política habitacional.

A teoria do equilíbrio pontuado (ou “equilíbrio interrompido”, conforme Nascimento Neto *et al.*, 2015) busca explicar por que as políticas públicas, embora normalmente caracterizadas pela estabilidade e o incrementalismo, ocasionalmente enfrentam mudanças de larga escala, um fenômeno que, para seus proponentes, não foi adequadamente explicado por modelos de política anteriores, as quais se concentram ou na estabilidade ou na mudança (BAUMGARTNER; JONES; MORTENSEN, 2014).

O artigo apresenta outras cinco seções:

- A segunda seção consiste na revisão da literatura;
- Na terceira seção, traça-se um histórico da política habitacional brasileira no período analisado;
- A quarta seção sumariza os procedimentos metodológicos adotados e as limitações do artigo;
- Na quinta seção, tem-se a análise dos dados propriamente dita, buscando o diálogo com a teoria do equilíbrio pontuado;
- A sexta seção apresenta as considerações finais, nas quais são revisadas as principais conclusões e descobertas do estudo.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO

Esta seção é dedicada ao referencial teórico que norteou as análises realizadas. Em primeiro lugar, adota-se um conceito de políticas públicas e, em seguida, apresenta-se a teoria do equilíbrio pontuado de maneira sintética.

Existem muitas definições de políticas públicas, e não é intenção deste artigo revisá-las, observando que se pode obter uma interessante lista de conceitos em Procopiuk (2013). Para as finalidades do artigo, pode-se utilizar a definição de Secchi (2013), para quem a política pública é considerada como uma diretriz elaborada para tratar de um problema público, isto é, de um problema que seja reconhecido como relevante para uma coletividade. As políticas públicas são multicêntricas (ou seja, envolvem outros atores que não somente os governamentais), referem-se à ação (e não à omissão ou negligência) e podem ser visualizadas e trabalhadas em níveis estruturantes (estratégicos), intermediários ou operacionais (SECCHI, 2013). Assim, esse conceito destaca que as políticas públicas podem envolver diversos atores, abrindo espaço para diferentes formas de ação, ou seja, podem ter suas trajetórias modificadas pelas intervenções desses atores.

Isto posto, cumpre analisar como a evolução das políticas habitacionais se dá no período analisado e, para tanto, se adota a teoria do equilíbrio pontuado. Esta teoria foi apresentada pela primeira vez no início dos anos 90 no livro *Agendas and Instability in American Politics* (2ª edição, 2009) por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones como uma forma de explicar a trajetória das políticas públicas, a qual alterna momentos de estabilidade e mudança incremental com períodos de alterações significativas. Essa característica demanda um estudo dos múltiplos fóruns (*venues*) em que ocorrem atividades de política (BAUMGARTNER; JONES, 2009). Mortensen (2007) afirma que a *policymaking* se caracteriza pela existência, em uma sociedade democrática, de múltiplos fóruns que evitariam a sobrecarga e a ruptura dos processos políticos, mas, por outro lado, limitam a participação. Esses fóruns de política (*policy venues*) são simplesmente os locais em que decisões de política pública são tomadas (WALGRAVE; VARONE, 2008), podendo ser monopolistas ou compartilhados de acordo com a quantidade de conjuntos de instituições encarregadas (BAUMGARTNER; JONES, 2009). A noção de equilíbrio pontuado envolve uma concepção da dinâmica das políticas públicas baseada em um contínuo de mudanças normais, rotineiras, marginais e não inovadoras, entremeado por períodos de mudanças radicais que rompem profundamente com as formas pelas quais as políticas vinham sendo implementadas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Para Repetto (2006), a teoria busca explicar simultaneamente os períodos de estabilidade e de mudança, e deve esclarecer por que, em algumas arenas de política, existem apenas mudanças incrementais modestas, enquanto que em outras há mudanças súbitas. A teoria reconhece o processo de política como um sistema dinâmico complexo em que, sob certas condições, pequenas perturbações têm grandes consequências, levando o sistema a seguir um caminho totalmente diferente; diante disso, Repetto (2006) afirma que um sistema de política dinâmico complexo pode ser altamente sensível a pequenas mudanças, mesmo quando historicamente resistente à mudança. Já Birkland (2005) destaca a formação de

monopólios de política que tendem a permanecer estáveis e fechados por longos períodos de tempo; dentre outros fatores, o aumento da atenção dos meios de comunicação (que desperta a atenção do público para as políticas e atrai os grupos de interesse) e a mobilização de comitês e subcomitês no Congresso Nacional buscam romper tais monopólios e produzem mudanças na política pública.

Cairney (2012) afirma que o equilíbrio nas políticas públicas é o resultado do predomínio, dentro do governo, de uma imagem de política e de reforços do *status quo* e da ação de forças políticas que se cancelam; a pontuação ou interrupção do equilíbrio é associada a mudanças de política em que imagens de política competem para mobilizar atores que, até então, não se envolviam e a desequilíbrios entre forças políticas em competição. As imagens de política permitem compreender a política pública: a comunicação junto a um público usualmente apático exige a simplificação das questões e problemas e a justificativa de como a política os aborda, fazendo com que seja compreendida – mesmo por aqueles que, de acordo com os autores, são politicamente sofisticados – de maneira simplificada e simbólica; essa compreensão afeta o desenvolvimento da política (BAUMGARTNER; JONES, 2009; TRUE; BAUMGARTNER; JONES, 2007). Em suma, são informações que servem como “munição” para o processo político. Para os autores, novas imagens podem atrair novos participantes e, como o processo de *policymaking* pode ocorrer em diversos locais, empreendedores de política os utilizam para apresentar seus argumentos e pontos de vista (TRUE; BAUMGARTNER; JONES, 2007). A imagem de política possui dois componentes:

O “tom” é um componente avaliativo, de apelo emocional, e se refere à forma pela qual atores sociais fundamentais fazem uma imagem da política. Mudanças no tom frequentemente alteram o padrão de mobilização da sociedade em relação à política;

O componente empírico da política diz respeito às informações reais sobre a política (BAUMGARTNER; JONES, 2009).

As imagens de política e os fóruns estão intimamente relacionados: os *policymakers* tentam manipular o entendimento dominante das questões e problemas de política e influenciar as instituições que exercem jurisdição sobre os mesmos; assim, buscam tanto localizar o processo em fóruns favoráveis quanto reforçar imagens, argumentando de acordo com o que mais apela ou chama a atenção de um dado grupo político (BAUMGARTNER; JONES, 2009). Assim, a imagem e o fórum (*venue*) de política frequentemente interagem: ambos mudam simultaneamente, da mesma maneira que a estabilidade de uma conduz ao reforço de outra (BAUMGARTNER, 2006). De acordo com Boushey (2013), tomadores de decisão operando em monopólios de política focalizam a atenção em aspectos específicos do problema de política, e existe baixo grau de discordância em relação à natureza deste; sem mudança no monopólio, a tendência é de que as soluções de política se tornem rotineiras e repetitivas, levando à estabilidade do sistema. Entretanto, é impossível prever quando o governo irá alocar maior ou menor atenção a questões de política (BOUSHEY, 2013).

As mudanças de larga escala na política derivam tanto de uma mudança nas preferências quanto na atenção dedicada; quando imagens bem estabelecidas são contestadas, o monopólio de política é atacado e as possibilidades de mobilização para transferir a questão do subsistema para a macropolítica aumentam (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007). Este processo se caracteriza pela racionalidade limitada, aplicável tanto a indivíduos quanto a organizações, e que envolve a noção de que, em cada processo decisório, a atenção por eles dedicada às questões é limitada, concentrada em um aspecto do processo de escolha. O sistema político composto por instituições sobrepostas e conservadoras e pelo processo de tomada de decisão caracterizado pela racionalidade limitada se combinam para criar um sistema que, embora inerentemente conservador, pode sofrer mudanças radicais (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007). Conforme Baumgartner, Jones e Mortensen (2014), existe uma característica de que as mesmas instituições políticas podem tanto produzir estase quanto pontuações (*punctuations*) por conta dos processos de montagem de agenda, especialmente na dinâmica produzida pela racionalidade limitada e pelo processamento serial de informação. Mortensen (2007) confere especial destaque à capacidade de processamento serial de informações por parte dos tomadores de decisão, pois o sistema político se divide em vários subsistemas especializados integrados no nível macropolítico geral.

A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA ENTRE 1967 E 2014

Nesta seção, busca-se traçar a evolução da política habitacional brasileira em um período de cinquenta anos, no qual a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o programa Minha Casa Minha Vida 2 funcionam como marcos históricos.

A Lei Nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, instituiu o Plano Nacional de Habitação e criou o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Constituiu-se o Sistema Financeiro de Habitação, inicialmente financiado pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e, a partir de 1967, pela administração do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), conforme aponta Santos (1999). Instituíram-se, nos diferentes estados, as Companhias de Habitação (COHAB), encarregadas de adquirir financiamentos, contratar construtoras e repassar as habitações a preço de custo aos consumidores finais (as classes de renda mais baixa); estes se comprometiam com o pagamento do financiamento às COHAB. Arretche (2011) afirma que a criação do BNH representou significativo marco histórico político-social, já que a finalidade do mesmo era atender aos cidadãos com menor renda.

A partir de 1975, as COHAB passaram a financiar habitações para famílias com renda superior a cinco salários mínimos e o SFH, embora tenha concedido mais de 400.000 financiamentos no período 1976-1982, apenas 33,5% do volume financiado destinou-se às famílias de baixa renda (SANTOS, 1999), perdendo, assim, sua função original: Noal e Janczura (2011) observam que a atuação do BNH tornou-se “elitizada”; enquanto as captações do FGTS foram significativamente positivas, o BNH conseguiu amenizar os efeitos das oscilações adversas, mas, após quase dez anos de forte inflação, o Sistema passou

a enfrentar graves problemas, como a remuneração abaixo da inflação do FGTS, o aumento da inadimplência e ações judiciais (com ganho de causa para os mutuários) que exigiam a mudança nos cálculos dos juros (SANTOS, 1999).

Ao longo de sua existência, o SFH e o BNH enfrentaram dificuldades adicionais, como os reajustes das prestações dos financiamentos acima dos reajustes salariais, levando à extinção do Banco por meio do Decreto-Lei Nº 2291 de 21 de novembro de 1986, já durante o Governo Sarney, no qual o combate à inflação se tornou a principal agenda do governo. Durante o Governo Collor, a inflação continuou a ser a grande preocupação da política econômica, mas houve a retomada das operações de financiamento por meio dos recursos do FGTS, tendo sido contratadas 500.000 unidades habitacionais em 1990 e outras 360.000 em 1991 (GONÇALVES, 1997). Entretanto, deve-se observar que grande parte das novas unidades obedecia a finalidades políticas, bem como o fato de que cerca de 50.000 unidades não tinham sido comercializadas, enquanto que outras não tinham sido sequer concluídas (GONÇALVES, 1997). Ainda no Governo Collor, foi criado o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), o qual pretendia construir 200.000 novas habitações em seis meses, mas que não conseguiu atingir suas metas (NOAL; JANCZURA, 2011).

Durante a presidência de Itamar Franco, os programas da área de habitação foram transferidos para o Ministério do Bem-Estar Social e passaram a envolver não somente os recursos federais, mas também estaduais. A participação de conselhos marcou interessante mudança na gestão dos programas, os quais buscavam mais transparência e maior participação popular, fazendo com que Santos (1999) afirme tratar-se de ponto de inflexão na condução das políticas públicas de habitação. Noal e Janczura (2011) observam que, no Governo Itamar, buscou-se aumentar a transparência e o controle social sobre os programas, bem como um tratamento mais sério da política habitacional.

O Governo Fernando Henrique publicou, por meio da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento, dois documentos referentes à política habitacional: a Política Nacional de Habitação (1996) e a Política de Habitação: Ações do Governo Federal (1998). Uma característica importante deste período refere-se ao fato de que os programas não atingiram a população de baixa renda: Bonduki (2008) afirma que o déficit habitacional cresceu 40,9% na faixa de renda inferior a 2 salários mínimos, enquanto que, na faixa superior a 5 salários mínimos, o déficit reduziu-se em 26,5%. É relevante apontar também, neste período, a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, após 13 anos de debate no Congresso Nacional: o Estatuto gerou novos instrumentos urbanísticos que permitem a legalização fundiária e efetivam a função social da propriedade.

O Governo Lula buscou reduzir o déficit de moradias e focalizou a população de baixa renda, oferecendo taxas de juros mais baixas (NOAL; JANCZURA, 2011). Em 2003, surgiu o Projeto Moradia, uma estratégia geral para a solução do problema habitacional, o qual deveria atuar nas frentes do desenho institucional, desenvolvimento urbano e projeto financeiro. O Projeto sugeriu a criação de um sistema para a habitação, a unificação de atividades num ministério e defendia que a moradia fosse uma garantia do direito à cidade, à infraestrutura e aos serviços urbanos. Além disso, criou-se o Ministério das Cidades,

cuja área de atuação abrange os setores de habitação, saneamento, transportes urbanos e planejamento territorial, constituindo-se no primeiro órgão a ser incumbido essencialmente da questão habitacional desde o BNH e destacando-se pela preocupação em fazer uma análise integrada da questão urbana. Suas atribuições envolvem articular as políticas urbana e habitacional, constituir um Sistema Nacional de Habitação (SNH) e determinar as regras gerais de financiamento habitacional (BONDUKI, 2008). No entanto, o Ministério possui limitada capacidade de ação institucional, haja vista ser a Caixa Econômica Federal a gestora dos recursos financeiros (por meio do FGTS) – como ela se subordina ao Ministério da Fazenda, o das Cidades, embora seja o coordenador da política habitacional, dependa da Caixa, a qual decide sobre os financiamentos e o acompanhamento dos empreendimentos.

Também é digna de nota a constituição do Conselho Nacional das Cidades, o qual, a partir de 2005, determinou a criação do SNH, dentro do qual opera o Subsistema de Habitação de Interesse Social; esse Sistema buscou criar condições institucionais para que os recursos do FGTS sejam canalizados para a esfera social, embora essa mudança tenha se operado de maneira bastante lenta. O SNH caracteriza-se como um sistema articulado institucional e financeiramente, formado pelos fundos de habitação dos diferentes entes federativos, órgãos de administração direta relacionados à questão habitacional, pelos Conselhos de Habitação e pela Agência Nacional de Regulamento do Financiamento Habitacional, e seu planejamento e instituição cabem ao Ministério das Cidades (BONDUKI, 2008).

Ainda durante o Governo Lula, merece destaque a implantação, a partir de 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual incluiu investimentos nas áreas de habitação e saneamento, buscando atingir as populações de mais baixa renda a partir de um direcionamento de aplicações para a urbanização de assentamentos precários. Conforme Rolnik (2010 *apud* SILVA; ALVES, 2014), o PAC incluía, entre suas propostas, a criação de uma linha de crédito para a aquisição de moradias específica para a população de baixa renda.

Em 2009, procurou-se reduzir o déficit habitacional, por meio da Lei N°11.977/2009, a qual criou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). De acordo com Soares *et al.* (2013), este programa tem como objetivo incentivar a produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção e reforma de habitações rurais. Silva e Alves (2014) apontam que a Caixa Econômica Federal mantém a gestão dos recursos financeiros, mantendo-se a concessão dos financiamentos em faixa de renda de até R\$ 3.900,00 (valores de 2009) e estabelecendo-se um teto para o comprometimento financeiro do mutuário, não devendo ultrapassar 30% da renda familiar bruta mensal, com níveis menores de comprometimento para as faixas de renda mais baixas e para a habitação rural.

O Governo Dilma, iniciado em 2011, manteve o PMCMV, ampliando a meta originalmente estabelecida de construção de um milhão de moradias para dois milhões até 2014; para Soares *et al.* (2013), essa nova fase do programa (amiúde conhecida como Minha Casa, Minha Vida 2) apresentou pequenas diferenças em relação ao original, destacando-se a composição orçamentária composta por 75% de recursos provenientes do Orçamento Geral

da União, 22% do FGTS e 3% do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES). A nova fase do programa também procurava desburocratizar a concessão dos financiamentos para as faixas mais baixas de renda; no entanto, embora tenha alcançado bons resultados em termos de construção de moradias para essa parcela da população, o programa, no todo, sofreu fortes críticas no sentido das relações com o mercado e da localização inadequada dos empreendimentos imobiliários (SOARES *et al.*, 2013). No primeiro aspecto, a política urbana, afirmam Buonfiglio e Bastos (2011), acabou sendo determinada pelos empreendedores na área de habitação, enquanto que, no segundo, pode-se destacar que o programa focalizou apenas a redução do déficit habitacional, sem se preocupar com o direito à habitação digna e sustentável (SOARES *et al.*, 2013).

Deve-se destacar, ainda, que o Minha Casa, Minha Vida 2 também propôs uma associação mais próxima com as prefeituras e incorporou o Banco do Brasil como agente financeiro, aumentando recursos para as famílias de menor renda. Outras alterações incluem o aumento do tamanho mínimo dos imóveis, do valor médio das habitações e mudanças nas especificações dos imóveis (BRASIL, 2015).

Institucionalmente falando, verifica-se uma grande instabilidade no período 1964-2014, com várias mudanças nas atribuições dos ministérios responsáveis pela política habitacional. Desde 1967, cabia ao Ministério do Interior sustentar as áreas de habitação e urbanismo. Em 1985, origina-se o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, o qual passou a receber recursos e especificações institucionais previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) em 1986; no entanto, em apenas dois anos, foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, recebendo recursos na LOA de 1987 para serem gastos no ano seguinte. Em 1989, a área passa para o Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, retornando ao Ministério do Interior em 1990. Durante o Governo Collor, as políticas habitacionais passam para o Ministério da Ação Social, deslocando-se para o Ministério do Bem Social em 1992. Já no Governo Fernando Henrique, o Ministério do Planejamento e Orçamento passa a cuidar da questão em 1996; este Ministério seria convertido em Ministério do Orçamento e Gestão e, posteriormente, para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o qual se responsabilizou pela política habitacional entre 2000 e 2003. Após este ano, durante o Governo Lula, a Secretaria Especial do Desenvolvimento Urbano, diretamente ligada à Presidência da República, assumiu as responsabilidades pela política habitacional em 2003, transferindo-as no ano seguinte para o Ministério das Cidades, o qual as detêm até hoje.

Uma síntese histórica pode ser encontrada no quadro 1, a seguir:

Quadro 1 - Trajetória histórica da política habitacional

Períodos	Acontecimentos
1964	Plano Nacional de Habitação, o BNH, o SFH e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.
1969 e 1974	Os investimentos em habitação popular diminuem, com o uso do FGTS em investimentos em outras atividades.
1975	Mudança na indexação do FGTS, com base no saldo mínimo do trimestre. Apesar do avanço qualitativo desta decisão, os setores de elevada alternância no emprego e os que obtinham o primeiro emprego passavam a se beneficiar desta correção só no trimestre seguinte ao da contratação.
1983	Mudança na política salarial, com reajustes diferenciados para as várias classes de renda, redutores eram aplicados aos salários das classes de maior poder aquisitivo. Houve aumento real na prestação da casa própria para os mutuários de renda média e alta, ocasionando manifestações de associações de mutuários e o aumento da inadimplência.
1980 - 1983	A inflação atinge o nível de 100% em 1980 e, a partir de 1983, para 200%, atingindo fortemente os financiamentos.
1984	O reajuste das prestações dos mutuários das classes média e alta teve um aumento superior aos seus reajustamentos salariais.
1985	Apesar das mudanças na conjuntura político-econômica, a captação do FGTS foi significativamente positiva e o BNH tinha algum poder de amenizar os efeitos de intermitentes oscilações adversas sobre a captação de novos recursos voluntários pelo SBPE. A inadimplência foge de controle. O BNH desvia-se de sua finalidade.
1986	Extinção do BNH, por meio de decreto-lei Nº 2.291/1986.
1986 - 1989	A questão habitacional passa por diversos ministérios em três anos, refletindo certa perda de importância na agenda política e governamental.
1989	A autogestão ganha destaque com a criação de programas habitacionais autogestionários nos principais municípios do país, localizados em São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul etc.
1995	Política Nacional de Habitação (1996) e Política de Habitação: Ações do Governo Federal (1998), da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil criam programas que atuaram mais na redução do déficit habitacional qualitativo do que no quantitativo.
1995 - 1999	A ocupação no Brasil teve 4,4 milhões de moradias construídas no país. Destas, apenas 700 mil foram realmente construídas formalmente, isto é, financiadas pelo mercado legal privado ou público no Brasil.
1991 - 2000	A população habitante de favelas cresceu 84%, enquanto a população geral teve uma elevação de apenas 15,7%, revelando que, no período, não houve impacto da ação governamental na redução das necessidades habitacionais.

Períodos	Acontecimentos
2001	Estatuto das Cidades gera novos instrumentos urbanísticos que possibilitam a legalização fundiária e a efetivação da função social da propriedade. Estabelece relação de interdependência com a esfera municipal (<u>Planos Diretores</u>) para execução desses instrumentos.
2003	Projeto Moradia busca um equacionamento global da questão da habitação no Brasil e sugere a criação do Ministério das Cidades com a atribuição de articular toda a política urbana e habitacional do país, planejando e constituindo o Sistema Nacional de Habitação, determinando as regras gerais do financiamento habitacional.
2005	A substituição do ministro Olívio Dutra (PT) por Márcio Fortes de Almeida (PP) pode ser considerada um retrocesso, pois comprometeu a possibilidade de se articular políticas urbanas coerentes e integradas e levou diversos técnicos a deixarem o governo. Fundação do Sistema Nacional de Habitação (dividido nos subsistemas de habitação comercial e o de interesse coletivo).
2005 - 2008	Modificações importantes na esfera do financiamento habitacional, tanto no subprocesso de habitação para comércio como no de proveito social, ocasionando uma nova valorização do setor imobiliário (boom imobiliário).
2007	O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) privilegia os setores de habitação e saneamento, dirigindo-se as aplicações para a urbanização de assentamentos precários.
2009 – 2010	O Programa Minha Casa, Minha Vida é criado pela Lei Nº 11.977, com o intuito de alterar o déficit habitacional concentrado.
2011	Surge o Minha Casa, Minha Vida 2.

Fonte: Elaboração própria, 2016.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este artigo deve ser considerado como um estudo misto em sua abordagem, pois utiliza tanto elementos quantitativos quanto qualitativos. Na classificação defendida por Cresswell (2015), o trabalho pode ser considerado como um desenho **convergente**, uma vez que os dados quantitativos e qualitativos foram coletados em separado. Na pesquisa realizada, os dados **qualitativos** consistem no histórico da política habitacional, enquanto que os **quantitativos** são os dados financeiros colhidos nas Leis Orçamentárias Anuais, na produção legislativa e nas notícias nos meios de comunicação selecionados. Ainda em termos de classificação da pesquisa, trata-se de um estudo de caso único, conforme definido por Yin (2003).

A convergência entre os dados, definida por Cresswell (2015) como o resultado desse *design* de pesquisa, deu-se por meio de uma tentativa de associar os quantitativos da produção legislativa com o Orçamento Federal e o tratamento dos meios de comunicação de massa. Esses três dados de ordem essencialmente quantitativa foram relacionados com os dados qualitativos consolidados na evolução histórica da política habitacional do período. Devido ao fato de não ter sido possível encontrar as LOA de 1964 a 1966, a análise dos dados

se realizou entre 1967 e 2014, ainda que o ano de 1964 seja o ano-base para o início da pesquisa histórica devido à criação do BNH e do Plano Nacional de Habitação.

As variáveis quantitativas foram tratadas em uma periodicidade anual e seu estudo foi feito por meio de estatística descritiva simples e análises gráficas, com o intuito de observar os movimentos das variáveis em vez da comparação cardinal de valores, a fim de se relacionar os comportamentos semelhantes com a teoria e a história da política habitacional. Para facilitar a análise, foi incluída uma linha de tendência que auxilia a identificar mudanças bruscas e imprevistas. O orçamento encontra-se em variação percentual e as demais, em valor absoluto.

Os dados foram coletados por meio de pesquisas na Internet. Dados orçamentários derivam das LOA nacionais, tendo sido realizada consulta no site do Palácio do Planalto e no Portal de Legislação do Governo Federal. Sendo assim, pela classificação por funções, foram coletados os dados “habitação e urbanismo” e “total por funções” em cada LOA. Os orçamentos em habitação constavam juntos com os de urbanismo desde o período inicial da pesquisa, somente sendo separados em 2005, portanto, foi mais plausível incluir o urbanismo na análise.

Primeiramente, foram estudados os valores em habitação e urbanismo deflacionados, trazidos ao ano-base 2014, mas, devido à grande instabilidade da moeda e alta inflação entre as décadas de 80 e 90, verificou-se a ocorrência de alguns distúrbios na análise principal. Assim, para melhores resultados, buscou-se usá-los como porcentagem alocada em relação ao total, tornando-se mais uma variável de caráter relativo. Para tal, basta dividir o valor em habitação e urbanismo pelo total.

Nos anos de 1972 e 1974, não foram encontrados orçamentos específicos em habitação nas respectivas leis, além do ano de 1984 não apresentar LOA alguma disponível para consulta pública. Portanto, para estes períodos, foi preciso estimar dados com base no orçamento incremental, ou seja, calcular o crescimento do orçamento total do período base com os períodos anterior e posterior e aplicar esta taxa de crescimento em cima do valor de habitação. Para isto, dividiu-se o período base com o período anterior, subtraiu-se 1 (para o valor deixar de ser um número-índice e ser uma taxa de crescimento), e se multiplicou pelo valor de habitação do período anterior.

Como a série graficamente não apresenta fortes comportamentos incrementais, para a estimação dos dados ausentes foram feitas pesquisas detalhadas acerca de acontecimentos históricos que poderiam distorcer a estimação via incremental. E, positivamente, estes períodos não se encontravam em algum ano específico marcante, e sim dentro de períodos, com tendência incremental de curto prazo. Para os dados de orçamento totais, também houve falta de dados, sendo que, para o ano de 2000, também foi feita uma estimativa, e, para os anos de 1990, 1991, 1996 e 1999, foram utilizados os dados de orçamento total da LOA e não total por funções, pois eram os únicos disponíveis.

No que diz respeito aos dados de meios de comunicação de massa, deve-se mencionar que foram selecionados três jornais de alcance nacional, Folha de São Paulo, Estado de

São Paulo e O Globo, escolhidos por oferecerem o acesso aos acervos *online* durante o período pesquisado, correspondendo aos jornais impressos. As palavras-chave escolhidas para a formação desta variável foram “sistema financeiro de habitação”, “banco nacional de habitação”, “minha casa, minha vida”, “sistema nacional de habitação social” e “habitar-brasil”. Com isso, a variável “mídia” foi montada pela quantidade de publicações que apresentavam estas palavras-chave em cada ano por ano, somando-se os três jornais em questão. No período, foram localizadas 9.189 citações no Estado de São Paulo, 15.263 em O Globo e 32.219 na Folha de São Paulo.

Em relação ao quantitativo da produção legislativa, foram pesquisados projetos de lei que, independentemente de sua situação atual, tivessem sido propostos durante o período pesquisado. Para localizar estes dados, foram utilizadas as mesmas palavras-chave supracitadas, totalizando 357 projetos de lei observados.

Ressalta-se que tanto os dados coletados nos meios de comunicação quanto na produção legislativa refletem o grau de atenção sobre a política habitacional brasileira em um determinado período de tempo.

Naturalmente, sendo esta uma pesquisa que utilizou, em um caso brasileiro, uma teoria desenvolvida nos Estados Unidos, algumas considerações devem ser feitas em termos de limitações e dificuldades:

- Em primeiro lugar, deve-se destacar que, no Brasil, o sistema político é bastante diferente do norte-americano, ao contrário do que afirmam Silvestre e Araújo (2015). Em vez de usar como variável de análise as comissões no Congresso, como fazem Baumgartner e Jones, optou-se por trabalhar com a produção legislativa, mais relevante para o caso brasileiro;
- O orçamento federal apresenta diversas dificuldades: em primeiro lugar, nem todos os dados estão disponíveis *online* (tentativas de obter os dados por outros meios revelaram-se infrutíferas). Além disso, a qualidade dos dados em um longo período do tempo era precária, pois estavam disponíveis por meio de digitalizações das LOA originais. Por fim, dispõe-se de dados sobre a **execução** dos orçamentos somente a partir da década de 90, tendo-se que trabalhar com valores alocados nas LOA, sem que se saiba o que foi efetivamente gasto;
- Diretamente associada à anterior, há a limitação causada pela agregação, no orçamento, dos gastos com habitação e urbanismo, haja vista incluírem investimentos na infraestrutura urbana, em saneamento, no planejamento territorial etc., o que mesmo se relacionando com a política de habitação, é tratado por políticas setoriais distintas;
- Os dados do FGTS não foram disponibilizados para os pesquisadores pela Caixa Econômica Federal;
- Foi impossível verificar o percentual de atendimento do déficit habitacional, pois não se obteve uma série histórica anual com esses dados. Esta informação teria sido importante, pois permitiria verificar se os gastos no orçamento teriam reduzido esse déficit;

- A impossibilidade de uma avaliação qualitativa dos achados em meios de comunicação de massa e na produção legislativa, devido ao prazo relativamente curto da pesquisa;
- Por fim, muitos meios de comunicação de massa não disponibilizam o acesso ao acervo, tornando parcial a pesquisa, restringindo-se aos jornais mencionados. Ademais, os jornais pesquisados podem apresentar um viés em seu tratamento do assunto, uma vez que sofreram censura durante parte do período histórico pesquisado e são associados aos interesses políticos e econômicos dominantes no país.

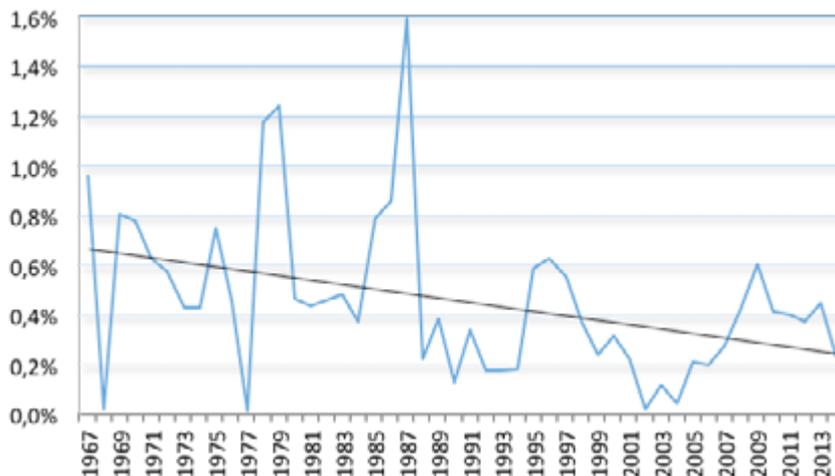
ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Nesta seção, proceder-se-á à análise dos dados coletados à luz da teoria do equilíbrio pontuado. As diferentes variáveis serão analisadas individualmente e, em seguida, tratadas em conjunto.

O Orçamento

Ao longo do período analisado, pode-se observar significativa variação nas dotações orçamentárias previstas para a política habitacional (Gráfico 1):

Gráfico 1 - Orçamento



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Durante o período, percebe-se alguns aspectos interessantes:

- Verifica-se a existência de dois comportamentos distintos: antes de 1988, os dados são mais discrepantes, após esta data, os dados apresentam menor variação;

- A criação do SFH é acompanhada pela alocação mais elevada de recursos no orçamento até o período 1978-79;
- Verifica-se um período de redução da alocação orçamentária que corresponde ao momento em que os recursos do FGTS passam a ser alocados em outros investimentos. Ou seja, o orçamento federal não cresceu para compensar esse decréscimo;
- No período 1978-79, os recursos alocados atingem um máximo em relação a todo o período do regime militar;
- Logo em seguida, os recursos alocados diminuem significativamente no período 1980-84, no qual se juntam três fatores negativos: o aumento da inflação, cujo combate envolveu a concessão de reajustes inferiores às taxas de inflação para as faixas de renda mais elevadas, o que reduziu a capacidade de pagamento dessas famílias, a crise do BNH, provocada, entre outros motivos, pela elevada inadimplência dos mutuários, e a instabilidade política e econômica do período, com o esgotamento do modelo adotado pelo regime militar. Assim, a política habitacional perde muito destaque neste período em termos orçamentários;
- A Nova República (1985) é marcada, inicialmente, por um aumento das dotações orçamentárias, estendendo-se até o pico histórico registrado em 1987, bem como pela extinção do BNH;
- O final do mandato presidencial de Sarney e os governos Collor e Itamar apresentam comportamento oscilante, mas os valores alocados permanecem baixos, inferiores à linha de tendência, sem atingir 0,5% do orçamento total, à exceção de 1994, último ano do Governo Itamar. Uma possível explicação para o fato reside no foco dos governos na questão da estabilidade econômica;
- No início do Governo FHC, mantém-se a alocação de 1994, aproximadamente, seguindo-se um período de redução nos valores orçados, atingindo o início do Governo Lula;
- Por fim, o início do Programa Minha Casa, Minha Vida, adotado por um governo economicamente mais heterodoxo, é marcado por um aumento expressivo das dotações orçamentárias para a habitação, evidenciado pelos valores acima da linha de tendência – o que não se repete no Minha Casa, Minha Vida 2, ainda que também se registre aumento em relação ao ano anterior. Deve-se ressaltar ser esta segunda etapa do programa antes uma continuação e aperfeiçoamento do anterior do que uma mudança significativa.

Em linhas gerais, a porcentagem do orçamento federal reservada para a habitação representa valor muito restrito, e isto se mantém em todo o período destacado, mesmo tendo uma mudança do viés político. A média da variável em todo o período analisado encontra-se ao redor de 0,45% do orçamento total. A evolução da alocação orçamentária para a política habitacional mostra-se bastante variada, atingindo o máximo em 1987, com o valor de 1,60%, e o mínimo em 1977, com 0,015%. Em nenhum momento se verifica uma alocação

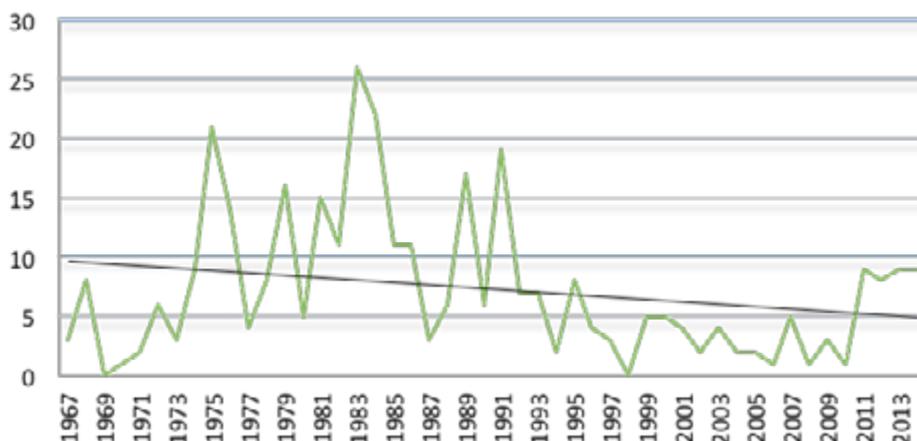
superior ao ano de 1987. E, contrariamente ao que se poderia imaginar, dado o discurso governamental, a alocação de recursos não se mostra elevada no período pós-2003.

É preciso observar que os recursos orçamentários devem ser complementados pelos valores investidos pelo BNH até a década de 80, bem como pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil nos últimos anos. Estes dados, no entanto, não foram encontrados. Além disso, o valor investido em habitação pelo FGTS também não está disponível para o período histórico considerado.

O Congresso Nacional

A pesquisa realizada na base de dados da produção legislativa pelo Congresso Nacional, de forma geral, apresenta características mais previsíveis do que a série orçamento, mas ainda assim instáveis. A produção legislativa também parece possuir dois comportamentos distintos: maior variação até aproximadamente 1992 e, após isto, mantém-se próxima à linha de tendência.

Gráfico 2 - Projetos de lei



Fonte: Elaboração própria, 2016.

A análise dos dados permite algumas conclusões:

- Durante o período do regime militar, a produção de projetos de lei é muito oscilante, com altos e baixos bastante próximos entre si. Verifica-se também ser o período com a maior quantidade de projetos de lei, bem acima da linha de tendência na maioria dos anos;
- Há um aumento expressivo nos projetos apresentados em 1975, ano em que se mudou a indexação do FGTS, seguido por novo período oscilante até 1982;
- Em 1983, ano em que a crise do BNH se torna patente, a apresentação de projetos de lei se torna a mais alta, historicamente falando, com o ano de 1984 ocupando

o segundo lugar neste aspecto. Este é um período em que o Congresso discute a crise do setor e os problemas enfrentados pelos mutuários, havendo elevada taxa de inadimplência;

- Após esse auge histórico, a produção de legislação volta a mostrar números bastante expressivos em 1989 e 1991, ou seja, logo após a promulgação da Constituição e no primeiro ano do Governo Collor;
- O número de projetos caiu bastante de 1992 em diante, mas isso não significa que não houve avanços importantes. O Estatuto das Cidades, em 2001, é um dos principais documentos legais em habitação do período, mas não é acompanhado por um aumento nos projetos de lei;
- Por fim, verifica-se produção relativamente baixa de projetos de lei a partir do Governo Lula, com a significativa exceção do ano de 2011, no qual o Minha Casa, Minha Vida 2 é lançado, inaugurando um período em que a produção legislativa busca reconquistar os altos patamares, acima da linha de tendência, anteriormente verificados.

Numa análise geral, é possível afirmar que a produção de leis por parte do Congresso Nacional não segue fielmente o mesmo comportamento da alocação orçamentária. Além disso, verifica-se que os anos em que há aumentos significativos na dotação de recursos para a habitação na LOA não são antecedidos por aumentos na produção de projetos de lei; ou seja, o orçamento federal não responde ao trabalho do Legislativo.

Por fim, vale ressaltar que, do total de projetos de lei criados no período destacado, 78,1% foram arquivados e somente 2,25% foram transformados em norma jurídica, demonstrando que a atenção ao tema não reflete uma continuidade. Além disso, dos projetos efetivamente transformados em norma jurídica, metade proveio do Poder Executivo.

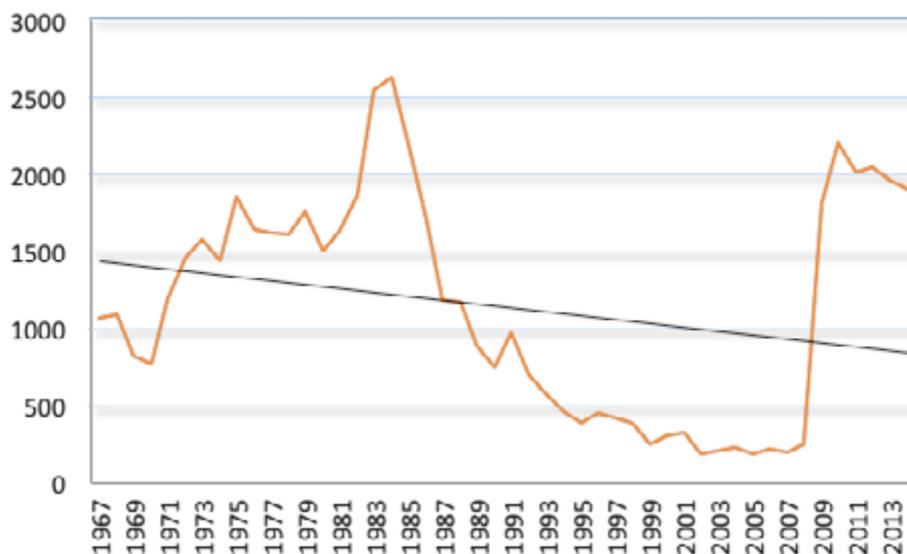
Os Meios de Comunicação

A pesquisa nos meios de comunicação limitou-se a um quantitativo das notícias a respeito das questões referentes à moradia no período de análise; não se procurou, aqui, trabalhar com o tom (BAUMGARTNER; JONES, 2009) das notícias, por se tratar de política de relevante interesse social, bem como por causa da censura que vigorou ao longo de praticamente um terço do período, o que poderia distorcer os dados. Apenas as notícias publicadas em jornais (Estado de São Paulo, Folha de São Paulo e O Globo) são tratadas na pesquisa, devido à impossibilidade de obter outros meios de comunicação para análise. Os dados obtidos estão consolidados no Gráfico 3 (pág. 169).

A análise da atenção dispensada pelos meios de comunicação revela alguns aspectos interessantes. Em primeiro lugar, o comportamento é bem distinto das demais variáveis, com uma tendência de crescimento até a metade dos anos 80 e um decréscimo que só é revertido após 2008. Assim, constatou-se o seguinte:

- A atenção dos meios de comunicação de massa segue uma trajetória crescente no período 1967-1983. O volume de notícias publicadas é razoavelmente grande, tornando-se paulatinamente maior no início dos anos 80, quando a crise do BNH tornou a questão habitacional um elemento significativo na pauta;
- O período 1983-2008 apresenta um declínio muito forte da atenção dos meios de comunicação à política habitacional, registrando-se, inclusive, uma atenção menor ao problema do que no período da ditadura militar, mesmo com alguns eventos relevantes no período. O comportamento dos meios de comunicação no período fica abaixo da linha de tendência;
- Um evento significativo, a promulgação do Estatuto da Cidade, não é acompanhado por maior atenção dos meios de comunicação;
- Após 2008, a atenção dos meios de comunicação aumenta expressivamente, atingindo níveis elevados no Programa Minha Casa, Minha Vida em 2009.

Gráfico 3 - Meios de comunicação



Fonte: Elaboração própria, 2016.

Diante disso, é possível concluir que a atenção da imprensa tornou-se mais elevada nos momentos da crise do BNH e do lançamento do principal programa de habitação popular após o fim do regime militar, o Minha Casa, Minha Vida. No caso desta variável, pode-se afirmar que esses dois casos se mostram como eventos focalizadores (BAUMGARTNER; JONES, 2009) e os meios de comunicação refletem os problemas na política pública. É possível que a maior atenção dedicada à questão habitacional insira-se no quadro geral de uma preocupação maior com as questões sociais após o início do Governo Lula, mas não se

dispõe dos dados que permitam verificar a hipótese. De toda forma, verifica-se que os meios de comunicação só passaram a dar destaque à política habitacional no momento em que o MCMV foi anunciado.

ANÁLISE GERAL

Ao longo do período de estudo, em termos históricos, os principais eventos focalizadores são a criação do BNH (1967), a mudança no cálculo do FGTS (1975), a crise e a extinção do BNH (1980-1986), a Constituição de 1988, o Estatuto das Cidades (2001), a criação do Ministério das Cidades (2003) e os dois programas Minha Casa, Minha Vida (2009 e 2011). Verifica-se que as *policy venues* (BAUMGARTNER; JONES, 2009) se alteram bastante ao longo do período de análise. Evidentemente, ao longo do regime militar, a política habitacional permanece como atribuição do Ministério do Interior, mas o Congresso, como fórum de política pública, tem seu papel bastante reduzido pela centralização do poder no Executivo que vigora no período; a partir de 1985, inicia-se um período de quase vinte anos em que a política habitacional passa por diferentes ministérios, até se tornar atribuição do Ministério das Cidades em 2003. Esse período de instabilidade institucional não parece se refletir em maior atenção dos meios de comunicação, apresentando declínio nas notícias publicadas, nem na produção do Legislativo, a qual se mostra oscilante. No entanto, é possível observar que, a partir de 2003, o orçamento para a área volta a crescer, bem como a atenção dos meios de comunicação.

Não foi possível, devido ao procedimento meramente quantitativo de análise dos meios de comunicação, observar mudanças na imagem da política (TRUE; BAUMGARTNER; JONES, 2007; BAUMGARTNER; JONES, 2009). No entanto, o comportamento dos meios de comunicação não guarda relação, na maior parte do período analisado, com a evolução do orçamento nem com a produção do legislativo; a política habitacional parece seguir uma trajetória própria, sem forte influência do tratamento dado pelos meios de comunicação. Não se pode comprovar, por meio do estudo da imagem da política, algum protagonismo do Congresso – mas sua baixa efetividade na produção de leis de iniciativa própria não pode ser esquecida.

Analisando as três variáveis em conjunto, durante todo o período estudado, é perceptível que todas obtiveram valores mais expressivos e instáveis durante o período da Ditadura Militar, e comportamento mais equilibrado e em menor valor no período da Nova República. Portanto, as séries parecem mostrar algum tipo de reação às mudanças na esfera política, mas uma análise dessa hipótese demandaria um tratamento mais profundo do que é possível dentro dos limites deste artigo.

Além disso, apesar das várias diferenças de comportamento, as três séries mostram-se semelhantemente conturbadas durante dois períodos: durante a extinção do BNH e a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida. Sem desconsiderar a importância dos demais eventos históricos, em especial estes dois se destacam fortemente tanto como marco histórico no país como força de impulsão significativa sobre o orçamento, os projetos

de lei e os meios de comunicação. Na extinção do BNH, as séries obtiveram os maiores valores possíveis, enquanto que, no Programa MCMV, as variáveis passaram a alcançar novamente patamares superiores acima da linha de tendência, após passarem um bom período sem destaque.

É importante mencionar que os períodos em que o equilíbrio da dotação orçamentária é interrompido por pontuações significativas, como os anos de 1978-79, 1987 e 1995, não há praticamente relação alguma com as outras variáveis. Porém, de todo modo, se for considerado o gráfico do orçamento, é impossível reconhecer uma tendência incremental (TRUE; BAUMGARTNER; JONES, 2007) no mesmo; e se for considerado o gráfico da produção de projetos de lei, também se percebe não haver uma tendência a ser generalizada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do trabalho, foi possível observar que a política habitacional não apresenta uma trajetória de crescimento incremental interrompida por pontuações causadas por eventos focalizadores relevantes, ainda que tais pontuações tenham ocorrido de fato, pois não se vê, historicamente, mudanças institucionais ou a criação de políticas ocorrendo nos momentos em que há alterações no orçamento, na atenção dos meios de comunicação ou na produção legislativa. Ou seja, a trajetória não segue a prevista nas análises feitas por Baumgartner e Jones em seus livros e artigos. Evidentemente, o estudo aqui empreendido diferencia-se em vários pontos dos realizados pelos autores, mas a diferenciação é nítida. Pode-se também ter em mente que a realidade brasileira é bastante diferente da norte-americana; ainda assim, é visível que, em alguns momentos, como no período que antecede a extinção do BNH, vê-se uma trajetória mais equilibrada (ainda que não incremental) nas variáveis orçamento e projetos de lei, enquanto que os meios de comunicação apresentam significativa queda. No caso do MCMV, percebe-se que há aumento expressivo do tratamento dos meios de comunicação, observando-se que o orçamento e os projetos de lei mostram discreto aumento; no entanto, o programa não é influenciado inicialmente por essas flutuações: ele antes pode ser considerado como uma causa.

Por fim, acredita-se que este artigo represente apenas um início da análise do assunto, sendo necessário complementar os dados financeiros com, pelo menos, as movimentações do FGTS e seus investimentos em habitação. Além disso, o sistema político brasileiro apresenta características bastante distintas do norte-americano, pois, no Brasil, o Poder Executivo concentra boa parte das iniciativas governamentais; um tratamento aprofundado da atenção e da importância conferidas à política habitacional por parte do Executivo pode fornecer conclusões interessantes para a análise. Estudos futuros, além destes aspectos, podem contemplar mais a fundo o comportamento das variáveis nos eventos focalizadores como a extinção do BNH e a criação do MCMV.

NOTAS

- 1 Submetido à RIGS em: out. 2017. Aceito para publicação em: jan. 2018.
- 2 Os autores agradecem ao Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG) da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) pelo apoio prestado durante a realização desta pesquisa, a dois pareceristas anônimos e aos participantes do XL EnANPAD pelos comentários e sugestões dados ao trabalho, à Editoria e aos avaliadores da RIGS por seus comentários e sugestões.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated equilibrium theory and environmental policy. In: REPETTO, Robert (Ed.). **Punctuated equilibrium and the dynamics of U. S. environmental policy**. New Haven: Yale University Press, 2006. p. 24-46.

_____; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics**. 2. ed. Chicago: Chicago University Press, 2009.

_____; JONES, Bryan D.; MORTENSEN, Peter B. Punctuated Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking. In: WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the policy process**. 3. ed. (e-book). Boulder: Westview Press, 2014.

BIRKLAND, Thomas R. **An introduction to the policy process**: theories, concepts, and models of public policy making. 2. ed. Armonk: M. E. Sharpe, 2005.

_____. _____. 3. ed. New York: Routledge, 2015.

BOUSHEY, Graeme. The punctuated equilibrium theory of agenda-setting and policy change. In: ARARAL Jr., Eduardo *et al.* (Ed.). **Routledge handbook of public policy**. Abingdon: Routledge, 2013. p. 138-152.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, v. 1, p. 70-104, 2008.

BUONFIGLIO, L. V.; BASTOS, R. D. O lugar das políticas de habitação popular nas cidades brasileiras. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA-SIMPURB, 12, Belo Horizonte, 2011. **Anais...** Disponível em: <<http://xiisimpurb2011.com.br/app/web/arq/trabalhos/4071c402a43c458597efe06f896757f7.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

BRASIL. **Lei Orçamentária Anual, de 1967 a 2014**. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

CAIRNEY, Paul. **Understanding public policy: theory and issues**. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2012.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Minha Casa Minha Vida: Manual do Beneficiário Apresentação de Propostas**. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/MANUAL_MCMV_ENTIDADES.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2015.

_____. **Programa Minha Casa Minha Vida: Entidades Recursos FDS**. Disponível em: +<http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/5_Minha_Casa_Minha_Vida_ENTIDADES.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2015.

CRESSWELL, John W. **A concise introduction to mixed methods research**. Los Angeles: SAGE, 2015.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-249, 2009.

GONÇALVES, José Pereira. Acesso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda: a experiência brasileira recente. In COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE/PNUD POLÍTICAS FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO UNIDAD DE FINANCIAMIENTO D.C.I.T.F., 1997. Santiago de Chile. **Anais...** Santiago de Chile: NACIONES UNIDAS, 1997. p. 5-62.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LAGO, Luciana Corrêa. **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2012.

MORTENSEN, Peter B. Stability and change in public policy: a longitudinal study of comparative subsystem dynamics. **The Policy Studies Journal**. Malden: Blackwell Publishing, v. 35, n. 3, p. 373-394, 2007.

NASCIMENTO NETO, Paulo *et al.* Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 847-868, jul./ago. 2015.

NOAL, Ednilson Bolson; JANCZURA, Rosane. A política nacional de habitação e a oferta de moradias. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 157-169, jan./jul. 2011.

PROCOPIUCK, M. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

REPETTO, Robert. Introduction. In: _____ (Ed.). **Punctuated equilibrium and the dynamics of U. S. environmental policy**. New Haven: Yale University Press, 2006. p. 1-23.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**.

Brasília: IPEA, 1999. Texto para Discussão Nº 654.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Cátia Fernanda da; ALVES, Tiago Wickstrom. Dinâmica dos financiamentos habitacionais nos municípios do Rio Grande do Sul de 2006 a 2010: uma avaliação do Programa “Minha Casa, Minha Vida”. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 27-54, 2014.

SILVESTRE, Hugo Consciência; ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. Teoria do equilíbrio pontuado nas políticas públicas brasileiras: o caso do Ceará. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 6, p. 696-711, nov./dez. 2015.

SOARES, Isabelle Oliveira et al. Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do Programa “Minha Casa Minha Vida” em Uberaba (MG). **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 5, n. 1, p. 119-131, 2013.

SOUZA, Lincoln Moraes de. Comentando as classificações de políticas públicas. **Cronos**, Natal, v. 11, n. 3, p. 161-197, jul./ago. 2010.

TRUE, James L.; JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 155-187.

WALGRAVE, Stefaan; VARONE, Frédéric. Punctuated equilibrium and agenda-setting: bringing parties back in: policy change after the Dutroux crisis in Belgium. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**. Malden: Wiley Periodicals, v. 21, n. 3, p. 365-395, jul. 2008.

YIN, Robert K. **Case study research**. 3. ed. Thousand Oaks: Sage, 2003.

**Marcello
Beckert
Zapelini**

Graduado (Esag/Udesc), Mestre (UFSC) e Doutor (UFBA) em Administração. Graduado em Ciências Econômicas (UFSC). Professor dos cursos de Administração Pública e Ciências Econômicas da Esag/Udesc e do curso de Administração da FEAN – Faculdade Energia de Administração e Negócios. Líder do grupo de pesquisa Callipolis – Políticas Públicas e Desenvolvimento da Esag/Udesc.

**Jéssica Gomes
Lima**

Graduanda em Administração Pública na Esag/Udesc. Pesquisadora do grupo de pesquisa Callipolis – Políticas Públicas e Desenvolvimento da Esag/Udesc.

**Mariana
Correia
Guedes**

Graduada (Esag/Udesc) e Mestranda (UFSC) em Ciências Econômicas. Pesquisadora do grupo de pesquisa Callipolis – Políticas Públicas e Desenvolvimento da Esag/Udesc.