

O desenho da Política Nacional de Habitação: Análise do *policy mix* sob a perspectiva do desenho da política

Autor: Lisandro Iusry Abulatif – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – INCT Qualigov

Resumo

Este artigo analisa a política habitacional brasileira sob a ótica do *policy design*, com foco na Política Nacional de Habitação e no Plano Nacional de Habitação. A pesquisa parte das abordagens de Siddiki e Curley (2022), que diferenciam o desenho como processo e como produto, e de Howlett, Mukherjee e Woo (2015), que destacam a importância de *policy mixes* coerentes, consistentes e congruentes. A metodologia combina análise documental e aplicação de matriz analítica inspirada em Howlett e Rayner (2013) e Howlett e Ramesh (2023). Os resultados indicam que, embora o PlanHab 2009–2023 tenha reunido uma variedade de instrumentos (como subsídios, financiamentos, regularização fundiária e apoio à produção habitacional), não se consolidou como um *policy mix* coeso, apresentando características de fragmentação, centralização decisória e baixa responsividade às realidades locais. O estudo conclui que a qualificação do desenho da política habitacional é fundamental para melhorar as condições de sua efetividade, equidade territorial e integração com o planejamento urbano, especialmente em contextos federativos desiguais. A análise contribui para o campo de públicas ao evidenciar a relevância do desenho para a viabilidade de políticas públicas em contextos federativos complexos.

Resumo expandido

Nas últimas décadas, é possível observar avanços significativos na área de conhecimento do *policy design*, com a consolidação de referenciais teóricos voltados a compreender os modos como as políticas públicas são estruturadas e operacionalizadas. Tal realidade se dá em contextos caracterizados por crescente complexidade, instabilidade institucional e expectativas por impactos positivos. Nesse cenário, ganha centralidade a compreensão de que o desenho das políticas — tanto como processo (*designing*) quanto como produto (*design*) — exerce papel decisivo na capacidade das intervenções públicas de alcançar seus objetivos, adaptar-se a diferentes realidades territoriais e responder às pressões sociais e institucionais.

O presente estudo busca inserir-se nesse campo a partir da proposição de uma análise da política habitacional brasileira — com foco na Política Nacional de Habitação (PNH) e no

Plano Nacional de Habitação (PlanHab) — à luz das abordagens contemporâneas de *policy design*. Tomando como referência a distinção proposta por Siddiki e Curley (2022), este artigo adota a premissa de que o exame do desenho das políticas habitacionais deve considerar tanto os processos político-administrativos que estruturam sua formulação, quanto os conteúdos substantivos materializados nos instrumentos e arranjos institucionais implementados.

Considera-se também, a proposição de Howlett, Mukherjee e Woo (2015) de que o estudo do *policy design* deve ultrapassar a análise de instrumentos isolados, incorporando a ideia de *policy toolkits* e *policy mixes*. Nesse sentido, conjuntos de instrumentos organizados de maneira coerente, complementar e congruente com os objetivos e com as capacidades estatais disponíveis. Tal redirecionamento conceitual apresenta implicações importantes para a análise de políticas setoriais complexas, como a política habitacional, haja vista que sua efetividade depende de articulação intergovernamental, da coordenação federativa e da capacidade de resposta a diferentes tipos de demanda territorial.

Desta forma, parte-se dessas duas abordagens para analisar o *policy mix* da política habitacional no Brasil, tendo como foco empírico a Política Nacional de Habitação (PNH) e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). O objetivo central é investigar de que modo o arranjo institucional e programático da política habitacional brasileira reflete um desenho coerente e intencional, e como tal arranjo pode ser qualificado segundo as perspectivas de coerência, consistência e congruência.

A metodologia empregada articula duas estratégias: (1) análise documental de legislações, planos e relatórios técnicos, referentes à PNH, o PlanHab, e o SNHIS; e (2) aplicação de uma matriz analítica inspirada nas categorias de coerência, consistência e congruência propostas por Howlett e Rayner (2013), complementada pelos critérios de robustez estática e dinâmica (HOWLETT; RAMESH, 2023).

Os resultados obtidos revelam, em primeiro lugar, que o PlanHab 2009–2023 incorporou uma ampla gama de instrumentos, incluindo subsídios diretos, financiamentos, apoio à produção social da moradia e regularização fundiária, mas que essa diversidade não se traduziu em um *policy mix* coerente. A fragmentação entre instrumentos, marcada pela sobreposição de competências e pela falta de articulação intergovernamental, resultou em efeitos limitados sobre a redução do déficit habitacional qualitativo e na concentração das ações nas faixas de renda mais elevadas do público-alvo, como evidenciado por Cardoso e Denaldi (2018). Isso mostra que o desenho da política priorizou metas de produção numérica de unidades habitacionais, desconsiderando aspectos qualitativos relacionados à localização, infraestrutura e integração urbana (BONDUKI, 2018).

Em segundo lugar, é possível observar que o desenho da política foi pouco responsivo às especificidades territoriais e às capacidades institucionais dos municípios, resultando em

uma baixa capacidade adaptativa do *policy mix*. Como apontam Maricato (2011) e Rolnik (2021), a centralização excessiva do processo decisório em Brasília e a padronização dos modelos habitacionais impediram que as ações de implementação refletissem as realidades locais. Isso comprometeu a robustez do arranjo, entendido como sua capacidade de responder a mudanças no ambiente político e social (HOWLETT; RAMESH, 2023).

Em terceiro lugar, identificamos que os instrumentos de política habitacional foram predominantemente formulados com base em racionalidades técnicas e financeiras, com baixa inclusão dos *policy takers* no processo de design. Tal ausência tende a comprometer a legitimidade e efetividade da política, conforme demonstrado por Schneider e Ingram (1993). Os autores indicam que as construções sociais dos públicos-alvo afetaram diretamente a escolha de instrumentos e o desempenho das políticas. Tal realidade é demonstrada por meio do exemplo das populações em situação de maior vulnerabilidade — especialmente os moradores de assentamentos precários — os quais foram, com frequência, tratados como "dependentes" e "deviantes", de modo a conceber estratégias estigmatizantes e pouco participativas.

Por fim, o atual momento de formulação do Plano Nacional de Habitação 2024–2040 representa uma janela de oportunidade para superar os limites identificados, mediante a incorporação de uma abordagem de *policy design* mais deliberativa, responsiva e coerente. A retomada da política habitacional federal, em 2023, com a elaboração do novo Plano, traz consigo a possibilidade de qualificação dos aspectos de coerência, consistência e congruência da política habitacional e melhor integração com instrumentos de planejamento territorial.

Consideramos que o estudo do *policy mix* da política habitacional brasileira, à luz das abordagens do *policy design*, oferece contribuições relevantes para as áreas de pesquisa e prática das políticas públicas. Em especial, demonstra como a análise do desenho — tanto como processo quanto como resultado — é essencial para compreender os limites e potencialidades das políticas em contextos federativos assimétricos e com demandas crescentes por equidade habitacional. Dessa forma, este estudo possui potencial de contribuição também para o debate referente ao desenvolvimento urbano sustentável, no âmbito das políticas de habitação, tanto no Brasil como em países com contextos socioeconômicos semelhantes.

Referências

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novos paradigmas. São Paulo: Estação Liberdade, 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. Plano Nacional de Habitação 2024–2040 – Documento de Referência Preliminar. Brasília: Governo Federal, 2023.

CARDOSO, Adauto L.; DENALDI, Rosana. Habitação social no Brasil: produção pública e privada no Programa Minha Casa Minha Vida. *Cadernos Metrópole*, v. 20, n. 41, p. 107-131, 2018.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani; WOO, Jun Jie. From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. *Policy & Politics*, v. 43, n. 2, p. 291-311, 2015.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Designing for adaptation: static and dynamic robustness in policy making. *Public Administration*, v. 101, n. 1, p. 23–35, 2023.

HOWLETT, Michael; RAYNER, Jeremy. Design principles for policy mixes: coherence, consistency and congruence. *Policy and Politics*, v. 41, n. 1, p. 1-21, 2013.

MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2011.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2021.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Social construction of target populations: implications for politics and policy. *American Political Science Review*, v. 87, n. 2, p. 334-347, 1993.

SIDDIKI, Saba; CURLEY, Cali. Conceptualising policy design in the policy process. *Policy & Politics*, v. 50, n. 1, p. 117–135, 2022.