

# Instrumentos econômicos na política habitacional brasileira: Uma análise do policy mix sob a perspectiva do desenho das políticas

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

## Resumo

A política habitacional brasileira constitui um campo estratégico da política econômica setorial, estruturada por um complexo arranjo de instrumentos financeiros e fiscais articulados desde o início dos anos 2000. Este estudo analisa como caso empírico o *policy mix* que conforma o financiamento habitacional, destacando a centralidade dos instrumentos econômicos — como subsídios orçamentários, fundos públicos vinculados e crédito imobiliário regulado — e suas implicações para a capacidade estatal de prover moradia digna. A partir de uma abordagem qualitativa e documental, complementada por dados quantitativos secundários, a pesquisa examina as bases legais e institucionais do FGTS, FAR, FDS, FGHab, SBPE e LCIs, articulando-as com a literatura sobre *policy design* e capacidades estatais. Os resultados indicam que o modelo vigente expressa tensões entre indução federal, restrições macroeconômicas e desigualdades federativas, com municípios atuando predominantemente como *policy takers*. No caso das populações alvo, a depender do estrato de renda a qual estas pertencem, diferentes instrumentos de indução de financiamento são utilizados, gerando potencial para acesso não equânime ao financiamento e produção de moradia. Ao integrar economia e políticas públicas, a análise revela os efeitos distributivos dos instrumentos e do mix de políticas sob uma perspectiva orientada à equidade. A política habitacional é, assim, tratada como expressão concreta das escolhas macroeconômicas que moldam a ação estatal no campo social.

## Resumo Expandido:

A política habitacional brasileira constitui uma das arenas mais significativas da atuação do Estado no campo social, e seu desenho revela um intrincado arranjo de instrumentos econômicos e financeiros, ancorado em uma multiplicidade de normas, instituições e atores. Desde o início dos anos 2000, especialmente com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, houve a consolidação de um modelo de financiamento que articula fundos públicos, subsídios orçamentários diretos, incentivos fiscais e instrumentos de mercado regulado. Cada um desses instrumentos carrega consigo não apenas uma lógica técnica de

operação, mas também uma racionalidade política e institucional, que reflete disputas distributivas, restrições macroeconômicas e limites impostos à ação estatal.

Este estudo propõe uma análise crítica da formulação e dos arranjos institucionais que conformam o *policy mix* do financiamento da política habitacional brasileira, enfatizando como a combinação de instrumentos econômicos afeta a capacidade estatal de prover moradia digna de forma ampla, eficaz e equitativa. Parte-se da premissa de que os instrumentos de política não são neutros ou meros meios técnicos de implementação, mas expressam relações de poder, valores normativos e modelos de regulação que moldam o escopo da ação pública. Nesse sentido, a pesquisa articula referenciais do campo das políticas públicas, com ênfase na análise de instrumentos (*policy tools*), capacidades estatais e racionalidades econômicas, buscando contribuir para o diálogo interdisciplinar com a economia, a partir de uma perspectiva crítica e situada no contexto brasileiro.

A abordagem teórica fundamenta-se na concepção de instrumentos de política pública proposta por Lascoumes e Le Galès (2007), que os definem como dispositivos técnicos e sociais que estruturam relações específicas entre o poder público e seus destinatários. Os instrumentos, portanto, não apenas operam políticas, mas também as constituem: “um instrumento de política pública é, ao mesmo tempo, uma técnica concreta de intervenção e uma representação de uma concepção do problema a ser resolvido” (LASCOURMES; LE GALÈS, 2007, p. 8). A análise proposta neste estudo considera os instrumentos econômicos mobilizados na política habitacional como portadores de sentidos normativos e estruturadores de capacidades e limitações institucionais.

A literatura recente sobre *policy design* e *policy mix* (HOWLETT, 2011) reforça a importância da compreensão não apenas dos instrumentos isoladamente, mas também a forma como eles se articulam entre si, interagem com instituições e refletem escolhas políticas. A configuração do *policy mix* não é apenas uma resposta técnica à complexidade dos problemas, mas um campo de disputa onde diferentes racionalidades, interesses e valores se confrontam. Em contextos federativos como o brasileiro, com altos níveis de desigualdade e assimetrias de capacidade entre entes subnacionais, a análise da coerência, complementaridade e fricções entre os instrumentos assume centralidade para a compreensão da efetividade da política habitacional.

Neste trabalho, utiliza-se abordagem metodológica qualitativa, composto por análise documental, complementada pelo uso de bases de dados secundários do Ministério das Cidades. São analisadas as bases legais, normativas e técnicas que estruturam o uso dos principais instrumentos econômicos desde os anos 2000, incluindo o marco legal do FGTS (Lei nº 8.036/1990), o FAR (Lei nº 10.188/2001), o FDS (Lei nº 11.124/2005), o FGHab (Lei nº 11.977/2009) e os mecanismos de regulação do SBPE e das LCIs. Documentos de planejamento, relatórios de gestão e manuais operacionais da Caixa Econômica Federal, do

Ministério das Cidades e do Banco Central do Brasil serão examinados. Os dados secundários são obtidos a partir dos dados da carteira de investimentos do Ministério das Cidades.

A análise empírica direciona seu foco sobre como os diferentes instrumentos se articulam na prática, quais atores e instituições são responsáveis por sua gestão e formulação, e quais são as ideias dominantes que orientam sua aplicação. Nesse sentido, o estudo enfatiza a importância de compreender o desenho da política, as capacidades estatais, normas e coalizões de interesse. Como destaca Cingolani (2013), a efetividade da ação estatal depende da configuração institucional das capacidades administrativas, técnicas e políticas disponíveis em cada setor. Os resultados preliminares indicam que o *policy mix* da política habitacional brasileira expressa um equilíbrio tenso entre instrumentos de indução federal, restrições fiscais e dependência do crédito imobiliário privado, e capacidades desiguais dos entes subnacionais para implementar ações integradas. Identifica-se que o modelo vigente expressa tensões entre indução federal, restrições macroeconômicas e desigualdades federativas, com municípios atuando predominantemente como *policy takers*. No caso das populações alvo, a depender do estrato de renda a qual estas pertencem, diferentes instrumentos de indução de financiamento são utilizados, gerando potencial para acesso não equânime ao financiamento e produção de moradia.

Ao considerar a política habitacional como um caso empírico revelador da intersecção entre economia e políticas públicas, este estudo busca também contribuir para o debate teórico sobre a integração entre essas áreas. Em particular, argumenta-se que a análise das políticas econômicas setoriais a partir de uma perspectiva de *policy design* viabiliza uma melhor compreensão dos efeitos distributivos dos instrumentos, os efeitos sobre as populações alvo e os limites estruturais à ação do Estado. Autores como Mazzucato (2018) e Bresser-Pereira (2019) têm destacado a necessidade de repensar o papel do Estado como indutor do desenvolvimento e como agente construtor de missões públicas, superando a visão do Estado como mero garantidor de equilíbrio macroeconômico.

Com base nesses aportes, sustenta-se que a política habitacional brasileira oferece um terreno fértil para a análise dos efeitos da política econômica sobre políticas sociais, revelando como escolhas aparentemente técnicas podem resultar em diferentes graus de acesso à moradia e de redução de desigualdades. Nesse sentido, para além da discussão sobre eficiência alocativa, busca-se de compreender os mecanismos pelos quais o Estado configura o seu *policy mix*.

Desta forma, ao investigar o *policy mix* dos instrumentos de financiamento da política habitacional brasileira sob a lente das políticas públicas, o estudo oferece uma contribuição teórica e empírica ao debate interdisciplinar entre economia e administração pública,

demonstrando como a incorporação da racionalidade econômica pode ser feita de forma crítica, contextualizada e orientada à promoção da equidade e da justiça social.

## Referências

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reconstrução do Estado brasileiro: reformando os ministérios do núcleo estratégico. *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 1, p. 179–198, 2019.

CINGOLANI, Luciana. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Maastricht: United Nations University, 2013.

HOWLETT, Michael. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. New York: Routledge, 2011.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2007.

MAZZUCATO, Mariana. *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy*. London: Penguin Books, 2018.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3–43.