ANÁLISE DO PROGRAMA HABITACIONAL MINHA CASA, MINHA VIDA NAS PERSPECTIVAS DA INOVAÇÃO SOCIAL E A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Bruno Silva Quirino

Mestrando em Administração do Centro Universitário UNA

brunosilvaquirino@hotmail.com

Rivadavia Correa Drummond Alvarenga Neto

Doutor em Ciência da Informação pela Escola de Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas

Gerais – UFMG

Professor do Mestrado Profissional em Administração do Centro Universitário UNA

rivadavia@rivadaviaeassociados.com.br

Rodrigo Baroni Carvalho

Doutor em Ciências da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

Professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/MG

baroni@pucminas.br

Iris Barbosa Goulart

Doutor em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP

Professora do Centro Universitário UNA

irisbgoulart@gmail.com

RESUMO

A pesquisa qualitativa, com finalidade descritiva, foi executada por meio de um estudo de caso cujo objeto é o “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV). O objetivo principal é investigar esse programa sob a ótica dos conceitos de inovação social e de evolução das políticas públicas. A coleta de dados se deu por meio de entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental e observação direta na constelação de valor do Programa executado por uma instituição financeira federal. Três categorias de análise foram definidas: i) conceitos, legislação, métricas e resultados do programa; ii) modelo de negócios do programa; iii) equação de lucro social. Os dados coletados foram submetidos a processos de redução, exibição em displays e verificação. Este trabalho reforça as conclusões de Almeida (2011) para quem o PMCMV representa um dos marcos de mudança significativa em relação às políticas públicas de habitação do passado. Os resultados confirmam que o PMCMV se enquadra como uma política pública real (Gustafsson, 1983), distributiva (Lowi, 1964) e majoritária (Wilson, 1983), situando-se em um processo evolutivo entre as fases de implementação e avaliação (Secchi, 2013). As análises corroboram o caráter de inovação social associado ao Programa Minha Casa Minha Vida, em conformidade com as definições de Phills (2009) e Murray et al. (2010), bem como a importância do papel do Estado como agente indutor e articulador na trajetória de evolução das políticas públicas habitacionais.

Palavras-chave: Inovação social; Política habitacional; Políticas públicas; Programa Minha Casa Minha Vida.

ANALYSIS OF HOUSING PROGRAM “MINHA CASA, MINHA VIDA” ON THE PERSPECTIVE OF SOCIAL INNOVATION AND EVOLUTION OF PUBLIC POLICY

ABSTRACT

This qualitative research with a descriptive purpose was conducted via case study. The object of this study is the Brazilian Government Housing Program “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV). The main objective is to analyze the Program through the perspectives of social innovation and public policy evolution. Data were collected through semi-structured interviews, documentary research and direct observation in the Program’s value constellation executed by a federal financial institution. The following analysis categories were: i) concept, legislation, metrics, and results of the Program; ii) The program business model; iii) social profit equation. Collected data was analyzed through processes of reduction, display, and verification. The research reinforces the study of Almeida (2011) who considers PMCMV a significant change milestone when compared to previous Brazilian public policies devoted to the housing issue. The results typify PMCMV as a real (Gustafsson, 1983), distributive (Lowi, 1964) and majoritarian (Wilson, 1983) public policy which is placed between the deployment and assessment phase of the evolutionary process (Secchi, 2013). The compilation of results strengthens the social innovation feature (Phills, 2009; Murray et al., 2010), associated to the Brazilian Government Housing Program “Minha Casa Minha Vida” and outlines the role of Government as an inductor of housing programs evolutionary path.

Keywords: Housing policies; Program Minha Casa Minha Vida; Public policies; Social business model; Social innovation.

1 INTRODUÇÃO

Gates (2008) afirma que a doutrina capitalista tornou melhor a vida de bilhões de pessoas, ao mesmo tempo em que relegou outros tantos bilhões. A afirmação ganha contornos visíveis ao se confrontar com a projeção da população do planeta para 2050 – 10 bilhões de pessoas – (ONU, 2013) com o percentual de pobres. Mantendo-se a mesma proporção apresentada por Polak e Warwick (2013), em que havia no mundo 2,7 bilhões de pobres de um total de 7,2 bilhões de habitantes, em 2050 haverá 3,8 bilhões de pessoas submetidas à pobreza (considerando nessa condição aqueles que vivem com US\$ 2 ou menos por dia).

Além do fator econômico, podem-se citar outros elementos caracterizadores da condição de pobreza, entre os quais se encontram os seguintes: desemprego; barreiras em razão de raça, etnia ou religião; falta de água; desnutrição; falta de cuidados médicos; educação precária; deficiências na moradia (Polak & Warwick, 2013); impossibilidade de adquirir bens de primeira necessidade; problemas de saúde causados por condições de vida precárias (Brugmann & Prahalad, 2007); dificuldade de acesso ao crédito bancário; falta de acesso à tecnologia; desnutrição infantil (Yunus, 2010); problemas de segurança e infraestrutura urbana (Ashoka, 2014).

Entre os problemas sociais de países em desenvolvimento, destaca-se, em consonância aos objetivos deste trabalho, o déficit habitacional. A privação de moradia digna pode disparar outras mazelas, como flagelos de saúde e educação. Habitantes de um local cujas condições são precárias estão mais expostos a doenças, violência, intempéries naturais e, conseqüentemente, têm menos oportunidades de buscar qualificação profissional e educacional, tendo seu desenvolvimento obstruído.

O conceito de déficit habitacional guia as políticas públicas voltadas para a moradia, servindo como orientador das decisões voltadas para solução dos problemas que envolvem o tema (Ipea, 2013). Ações para reduzir esse problema no Brasil remontam há muitos anos. Em 1964, a Lei n. 4.380 unificou as políticas habitacionais no âmbito federal, definindo o Sistema Financeiro da Habitação – SFH. Essa mesma lei criou o Banco Nacional da Habitação – BNH, cujo objetivo era promover financiamentos à produção de empreendimentos habitacionais (Caixa, 2012). Nesse cenário, alguns programas, tal como o BNH, foram atingidos por crises econômicas e financeiras que os tornaram pouco efetivos (FGV, 2007). Todos esses fatores causadores de instabilidade econômica desaguarão num significativo indicador: em 2003, o volume de crédito concedido pelo sistema atendia apenas 10% da demanda habitacional contra 70% nos anos 1980 (FGV, 2007).

Estudos do IPEA apontam redução no déficit habitacional no Brasil entre os anos de 2007 e 2011. No entanto, o dado mais recente desse indicador ainda apontava demanda de 5,4 milhões de domicílios (IPEA, 2013). A definição, o reconhecimento do problema e a forma como ele é visto pela sociedade e pelos governantes podem determinar muito como eles serão tratados por meio de políticas públicas (Ariza & Secchi, 2013).

Foi sob esse contexto histórico que, por meio da lei 11.977/2009, o Governo Federal brasileiro criou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) para enfrentamento da questão habitacional. Baseando-se nos conceitos de inovação social e políticas públicas, este trabalho buscava responder a seguinte pergunta de pesquisa: O Programa “Minha Casa, Minha Vida”, executado por uma instituição financeira federal, pode ser caracterizado como um inovação social e uma evolução da política pública habitacional ?

Para responder à pergunta proposta, este trabalho tem como objetivo investigar, descrever e analisar o “Programa Minha Casa, Minha Vida” executado por uma instituição financeira federal à luz do conceito de inovação social aplicado ao contexto de políticas públicas. As ambiciosas metas do PMCMV, definidas em seus estatutos legais, de construir 3,75 milhões de novas moradias no período de 2009 a 2014 reveste de relevância o objeto do estudo, especialmente em se considerar o déficit habitacional brasileiro. Esse artigo está organizado da seguinte forma: o item 2 compreende o referencial teórico, com ênfase na inovação social, em políticas públicas e no histórico da política habitacional brasileira; o item 3 detalha os procedimentos metodológicos e o contexto da instituição

financeira pesquisada; o item 4 apresenta os resultados da pesquisa; o item 5 discute e analisa os resultados e as considerações sintetizam as principais conclusões, debatendo as limitações e, ao mesmo tempo, apontando para trabalhos futuros.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Inovação social e modelos de empreendimentos sociais

Davila et al. (2006) descrevem inovação como um processo de gestão que requer ferramentas específicas, regras e disciplina. Uma modalidade específica de inovação, nomeada “inovação social”, surgiu logo nos primeiros anos do século XXI como importante discurso das instituições civis (Howaldt & Schwarz, 2010). Segundo esses autores, inovações sociais constituem um componente das mudanças sociais não limitado à ação dos governos, por meio da criação de produtos, serviços e modelos, com objetivo de atingir necessidades sociais (Figura 1).

Inovação	+	Aspectos Sociais	=	Inovação Social
Introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços		Necessidades ou problemas sociais		
Novidade, melhoria de desempenho, magnitude, implementação		Valor social		
		Balanco entre criação e captura de valor público		

Figura 1 – Inovação e inovação social

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Lei 10.973/2004; Phills (2009); Howaldt e Schwarz (2010)

Alguns autores defendem que as grandes corporações criem negócios especialmente destinados à camada menos favorecida da população, entre os quais podem-se citar: Bornstein e Davis (2010), Eggers e MacMillan (2013), Gates (2008), Polak e Warwick (2013), Thompson e MacMillan (2010). Raciocínio similar encontra-se em Prahalad e Hart (2002), que assinalam o poder de compra da base da pirâmide. Bornstein e Davis (2010) indicam que a entrada do setor civil no empreendedorismo social veio a alterar o modelo centralizador e construído de cima para baixo, característico do século XX. Em abordagem retrospectiva sobre os principais tópicos de pesquisa em empreendimentos sociais, Barki et al. (2015) destacam os temas de conceituação do campo, dilemas social versus empresarial, avaliação do impacto social e inovação social.

A nova forma de atuação é integrada – setores público e privado – e descentralizada para unir esforços em busca de soluções de longo prazo e de alcance profundo. Ao se constatar que o setor privado se tornou ator ativo no alívio à pobreza, diferentes modalidades de atuação podem ser identificadas (Figura 2).

Nomenclatura	Descrição
Filantropia	Ações individuais de doação de recursos para determinada causa. Não se exige retorno financeiro, mas colhem-se frutos indiretos, como boa reputação.
Atendimento à base da pirâmide	Ações de grandes corporações em busca dos enormes e inexplorados mercados de países em desenvolvimento
RSC – Responsabilidade Social Corporativa	Atividades de empresas com objetivo de amenizar o impacto social e ambiental de suas operações
Empreendimentos sociais	Negócios que atendem um propósito social, combinando inovação, empreendedorismo e propósitos sociais. Para Yunus (2010), esse tipo encontra-se no rol das empresas voltadas para a maximização de lucros. Termo comumente empregado como sinônimo de “negócios sociais”.
Negócios sociais	Ações que possuem como principal objetivo a luta contra o sofrimento causado pela pobreza. Há autores que aceitam a distribuição de lucros no modelo, enquanto outros exigem total reinvestimento.
Políticas públicas	Instrumento de atuação dos governos, em conjunto ou não com outros atores públicos ou privados, para solução não conflituosa de um problema percebido no público

Figura 2: Modalidades de atuação no alívio à pobreza

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Bornstein e Davis (2010); Comini et al. (2012); Eggers e MacMillan (2013); Mair e Marti (2004); Moura e Silva (2012); Polak e Warwick (2013); Porter e Kramer (2006); Prahalad e Hart (2002); Yunus (2010); Murray et al. (2010).

Conforme Souza e Pimmel (2013), “[...]as empresas têm incorporado ações sociais às suas atividades, seja por exigência da sociedade, seja para conquistar e manter seus consumidores”. A confirmar esse direcionamento, pode-se citar o surgimento dos Balanços Sociais publicados por grandes corporações. Tais relatórios demonstram as ações sociais de uma empresa, o volume de investimentos e os agentes beneficiários (Moura et al., 2012). Souza e Pimmel (2013) enumeram grandes organizações que publicam Balanços Sociais: Brasil Foods, Bradesco, Cemig, Embraer, Redecard, Usiminas, TIM.

Porter e Kramer (2006) não enxergam razão para que os mundos dos negócios e a sociedade sejam separados ou excludentes. Esses dois campos são interdependentes. Uma sociedade bem desenvolvida amplia as oportunidades de negócio. Ao mesmo tempo, a sociedade necessita de empresas de sucesso que irão gerar empregos, riqueza e permitir a melhoria de vida da população. Thompson e MacMillan (2010) analisam melhorias feitas na condição humana por meio de modelos de negócios rentáveis. A consequência desse tipo de empreendimento é um círculo virtuoso, em que a geração de riqueza social produz redução no sofrimento humano.

Considerando o objetivo deste trabalho de analisar o PMCMV na perspectiva da inovação social, faz-se necessário o uso de lentes teóricas para tipificar uma inovação social. Rodrigues (2007) define inovação social como novas abordagens com o fim explícito de rearranjar os papéis sociais ou de dar outras respostas para situações sociais insatisfatórias e problemáticas. Para a autora, as inovações sociais passam a ser parte constituinte da emergência de uma nova configuração do capitalismo, revelando novos atores sociais e demandando novas modalidades de governança. Lévesque (2002) caracteriza inovação social como o conjunto de iniciativas socioeconômicas que promovem um maior bem-estar de indivíduos diante dos problemas sociais e que parte da proposta de uma nova articulação entre social e econômico. Ao classificar a teoria sobre inovação social no âmbito das organizações, Rodrigues (2007) associa a inovação social a novas formas de governança, interações com políticas públicas (grifo nosso), empreendedorismo social, objetivos da organização e benefícios individuais (monetários e não-monetários) e coletivos (para a sociedade), em geral, alcançados pela mediação destas organizações, como é o caso do PMCMV executado por uma instituição financeira federal. Percebe-se assim uma interface entre as abordagens de inovação social e gestão de negócios sociais.

Negócios sociais estão enquadrados no meio termo entre empresas com finalidade lucrativa e sem finalidade lucrativa (Yunus et al., 2010). Esses autores comparam modelos de empresas com finalidades lucrativas, empresas sem finalidades lucrativas e os chamados negócios sociais: negócios com finalidade lucrativa buscam maximizar o lucro financeiro e recuperar o capital; organizações sem fins lucrativos visam maximizar o lucro social e não se preocupam em recuperar o investimento; negócios sociais objetivam máximo lucro social com recuperação do capital aportado. Yunus et al. (2010) demonstram a estrutura dos modelos de negócios sociais e convencionais, definindo seus pontos de aderência (Figura 3).

	Modelos de Negócios Convencionais	Modelos de Negócios Sociais
Proposta de Valor	Clientes, produtos/serviços	Todos os <i>stakeholders</i> , produtos/serviços
Constelação de Valor	Redes interna e externa: fornecedores, produção, distribuição	Redes interna e externa: fornecedores, produção, distribuição
Equação de Lucro	Receitas de vendas, estrutura de custos, capital empregado (maximização dos lucros)	Receitas de vendas, estrutura de custos, capital empregado (recuperação do capital e cobertura de custos)
Equação de Lucro Social/ambiental	Inexistente	Benefícios sociais e ambientais, não medidos em unidades monetárias

Figura 3: Modelos de negócios convencionais e de modelos de negócios sociais

Fonte: Adaptado de Yunus et al. (2010)

Constata-se que problemas sociais podem ser tratados por modelos muito parecidos com aqueles empregados nas empresas que visam lucros. É nesse ponto que se inserem os modelos de negócios sociais com diversas vertentes.

2.2 Políticas Públicas

A inovação social também pode ser decorrente de novos arranjos de atores na formulação e implantação de políticas públicas.

A política pública pode ser conceituada tanto como o processo de tomada de decisões quanto ao produto desse processo, pois ela se compõe de conteúdos, instrumentos e procedimentos institucionais (Bucci, 2006). Para o autor, políticas públicas têm como objetivo um problema social que se caracteriza por situações de insegurança no funcionamento de uma sociedade, em particular a criação de infraestruturas necessárias ao bem-estar, como é o caso dos objetivos do PMCMV. Souza e Secchi (2015) entendem que políticas públicas são entidades abstratas que se materializam por instrumentos concretos, tais como programas, projetos, obras, organizações, campanhas e leis, utilizados nas diversas áreas de atuação pública, tais como saúde, educação, meio ambiente, gestão pública, infraestrutura, segurança entre outras (grifos nossos).

Pontes (2013) conceitua políticas públicas como sendo os meios que a administração pública dispõe para defesa, promoção e concretização dos direitos sociais e de liberdade dos cidadãos, estabelecidos na constituição bem como outros objetivos oriundos da análise dos macrodesafios estratégicos que orientam a formação destes programas. Apesar desse trabalho enfatizar a instituição financeira federal que concentra a maior parte da operação do PMCMV e que presta contas à sociedade por meio de seus balanços dos retornos financeiros e sociais obtidos, as definições acima evidenciam a necessidade de compreender o PMCMV em um contexto ampliado de uma política pública que engloba um empreendimento social de característica inovadora.

Para tanto, faz-se necessário discorrer sobre tipologias de políticas públicas que são formas de classificar os conteúdos, os atores, os estilos, as instituições, dentro de um processo de política pública (Secchi, 2014). Lowi (1964) categoriza as políticas públicas da seguinte maneira: (i) regulatórias, que estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados; (ii) distributivas, que concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e custos difusos para toda a coletividade; (iii) redistributivas, que garantem benefícios para uma categoria às custas de outras; (iv) constitutivas, que são as metapolíticas. Conforme Secchi (2014), outras tipologias também são empregadas no âmbito das políticas públicas, tais como as categorizações propostas por Wilson (1983), Gormley (1986) e Gustafsson (1983).

Adicionalmente, as políticas públicas podem ser dinamicamente compreendidas por meio de um ciclo que organiza sua vida em fases, tais como as propostas por Secchi (2014): identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Paes-Souza et al. (2006) destacam a importância da avaliação periódica e do monitoramento sistemático das políticas públicas. Para os autores, o monitoramento é realizado por meio de indicadores produzidos regularmente por diferentes bases de dados com intuito de prover informações aos gestores sobre o desempenho dos programas, permitindo mensurar se os objetivos e as metas estão sendo alcançados. Por sua vez, na visão dos autores, a avaliação deve ocorrer ao final de um ciclo maior da política pública e seus resultados obtidos por meio de pesquisas empíricas servem como instrumento de melhoria da gestão e *accountability* da política pública. No âmbito do monitoramento de políticas públicas habitacionais, há que se destacar o trabalho de Silva (2005) que propôs indicadores estruturados nas dimensões de regras do programa, condições de implementação e características do programa. Os indicadores englobam alguns aspectos, tais como dinâmica dos agentes, estrutura de operação, qualidade do gasto público, efetividade social, entre outros. Tais definições conceituais serão úteis para tipificar o PMCMV nas perspectivas dos atores envolvidos.

2.3 Evolução da Política Habitacional Brasileira

Medina (2006) caracteriza os seguintes papéis assumidos pelos agentes no âmbito das políticas públicas habitacionais, destacando o papel do Estado na regulação do sistema:

- Estado: promove, por meio de suas estatais e agências, projetos habitacionais destinados às classes média e baixa. Adicionalmente, geram-se subsídios indiretos em créditos habitacionais oferecidos por agências estatais e instituições financeiras. Para atender a população mais pobre, são desenvolvidos programas habitacionais, modalidades de autoconstrução e regularização de assentamentos informais;
- Construtoras: responsáveis pela implementação da política habitacional. Tendem a buscar negócios mais rentáveis em habitações de padrão mais alto;
- Intermediários financeiros: apoiam a aquisição habitacional, por meio de hipotecas e sistemas de crédito imobiliário;
- Famílias: buscam acessar os programas habitacionais, ampliando sua capacidade financeira por meio dos créditos oferecidos pelos intermediários financeiros.

No caso brasileiro, os papéis dos agentes evoluíram ao longo das décadas. Em 1964, a Lei nº 4.380 unificou as políticas habitacionais no âmbito federal, definindo objetivos/metasp e a estrutura de um mecanismo completo, o Sistema Financeiro da Habitação – SFH. Essa mesma lei criou o Banco Nacional da Habitação – BNH, autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda cujo objetivo era promover financiamentos à produção de empreendimentos habitacionais (Caixa, 2012).

Conforme destacado pela Caixa (2012), a instabilidade econômica e inflação descontrolada a partir da década de 1970 do século XX desequilibraram os financiamentos concedidos no âmbito do SFH. Regras relativas ao sistema, especialmente envolvendo a correção monetária do saldo devedor dos contratos, foram seguidamente alteradas, gerando uma situação de desequilíbrio tal que levou ao fim do BNH. Segundo Kowarick (1979), 80% dos empréstimos do Banco Nacional de Habitação foram direcionados para as camadas de renda mais alta da sociedade. Enquanto 55% da demanda habitacional era composta por famílias com renda de até quatro salários mínimos, a maior parte das moradias ofertadas pelo BNH atendia famílias com renda, pelo menos, três vezes mais alta.

Durante o governo José Sarney, foi oferecido um elevado subsídio aos mutuários do sistema, em 1985. Tal medida mostrou-se ineficaz. Em 1986, o BNH foi extinto, tendo sido incorporado pela Caixa Econômica Federal (2012). O Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, então responsável pelas políticas habitacionais, foi substituído pelo Ministério da Habitação, Desenvolvimento e Meio Ambiente. Em 1989, as ações referentes à habitação no Brasil foram transferidas para o Ministério do Interior (Santos, 1999).

Os anos 1980 marcaram o enfraquecimento das Companhias Estaduais de Habitação (Cohab). Segundo Santos (1999), o Governo Federal restringiu a atividade das referidas entidades para diminuir o endividamento das Unidades da Federação. Estados e Municípios passaram a atuar menos na questão habitacional.

Ao longo da história recente, diversos programas foram propostos como alternativa ao SFH. Entre eles, podem-se citar os seguintes:

- PAIH – Plano de Ação Imediata para Habitação. Instituído nos anos 1990, pretendia oferecer 245 mil novas moradias em 180 dias. Não atingiu suas metas (Botega, 2008);
- Habitar-Brasil: criado durante o governo Itamar Franco para atendimento a grandes e médias cidades (Botelho, 2005);
- Morar-Município: também estabelecido pelo governo Itamar Franco, tinha como objetivo atender cidades de pequeno porte (Botelho, 2005). Os dois últimos programas citados financiaram juntos, segundo Botelho (2005), 54 mil unidades entre 1993 e 1994.

Já no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), foram retomados os empréstimos com recursos do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Destaca-se, nesse período, a criação dos programas Carta de Crédito Individual e Carta de Crédito Associativa, essa última para

conjuntos habitacionais. No mesmo período, estabeleceram-se o programa Pró-Moradia, para atendimento a famílias residentes em domicílios precários, e o PAR – Programa de Arrendamento Residencial (Bonduki, 2008).

Conforme Botelho (2005), em 1997 foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), que trouxe inovações ao setor habitacional. Pode-se citar, entre as principais novidades, a criação de instrumentos de securitização – a possibilidade de transformação do crédito imobiliário em títulos mobiliários como o Fundo de Investimento Imobiliário (FII) e o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI). No entanto, apesar dessas ações durante o governo FHC, em 2003, o volume de crédito concedido pelo sistema atendia apenas 10% da demanda habitacional, contra 70% nos anos 1980 (FGV, 2007). Tal quadro não era muito diferente nos países da América Latina. Ao analisar a política pública habitacional do Chile e da Colômbia, Medina (2006), ressalta que a política habitacional da América Latina como um todo é influenciada pelo processo de urbanização do século XX, caracterizado pelo desenvolvimento dos setores secundário e terciário em grandes cidades.

Ao abordar a desigualdade e as políticas públicas de habitação no Brasil, Almeida (2011) destaca que, a partir de meados da década passada e após um período de recursos exíguos, a política habitacional e o setor como um todo despontaram com um novo fôlego, uma ampliação de recursos e indícios de focalização da população de mais baixa renda. Na visão de Almeida (2011), o PMCMV foi a principal política de produção habitacional empreendida nos últimos tempos para a população de baixa renda (até três salários mínimos).

3 MÉTODO DE PESQUISA

Este trabalho adota a forma de pesquisa qualitativa, quanto à abordagem. Segundo Godoy (1995, p. 58), a pesquisa qualitativa “[...]envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada.” Quanto aos fins, o método empregado será a pesquisa descritiva. Conforme Collis e Hussey (2005), essa modalidade de pesquisa descreve o comportamento dos fenômenos, sendo usada para obter informações sobre as características de uma determinada questão, indo além da modalidade exploratória, uma vez que avalia e descreve as características das questões pertinentes.

A pesquisa qualitativa pode ser trabalhada por diferentes meios, entre eles a pesquisa documental e o estudo de caso, ambos utilizados neste trabalho. O estudo de caso envolveu a execução do PMCMV por uma instituição financeira. Os principais procedimentos para a coleta dos dados utilizados para responder à pergunta de pesquisa foram levantamento bibliográfico, levantamento documental, entrevistas semiestruturadas e uso da observação direta. O uso de múltiplas fontes de evidência encontra respaldo em Yin (2010), como importante tática para reforçar a validação do constructo durante a coleta de dados. Definiram-se três categorias de análise para nortear a pesquisa. Considerando que a área de inovação social importa modelos da literatura de negócios sociais, optou-se por utilizar algumas dimensões do modelo seminal de Yunus et al (2010) para analisar os aspectos de inovação social do PMCMV, observando o fato de que não se trata de um negócio social e sim uma política pública. Com base no referencial teórico, foram propostas as seguintes categorias de análise:

- I) Conceito, legislação, métricas e resultados do PMCMV;
- II) Modelo de negócios do PMCMV: proposta de valor, público-alvo, demais *stakeholders*; constelação de valor (canais, fornecedores, rede interna e externa), custos e receitas;
- III) Equação de lucro financeiro (custos/receitas/recuperação do capital) e equação de lucro social (resultados sociais advindos do PMCMV).

Definidas as categorias de análise, formatou-se um Protocolo de Estudo de Caso, documento que propõe os questionamentos que serão discutidos ao longo da pesquisa por meio dos múltiplos instrumentos de coleta. O Protocolo de Estudo de Caso orienta todo o processo da pesquisa e não somente as entrevistas. As questões do protocolo são formuladas para o investigador, servindo como “[...]lembretes relacionados com a informação que necessita ser coletada e por quê” (Yin,

2010, p. 113). Este trabalho orientou-se com um protocolo formado por cinco blocos, com 27 questões lastreadas no referencial teórico.

O estudo de caso foi baseado na instituição financeira que concentra a maior parte da operação do PMCMV. Trata-se de empresa pública com mais de 100 mil empregados e cerca de quatro mil agências, sendo presente em todos os municípios brasileiros com, no mínimo, um correspondente bancário. Por exigência da empresa, seu nome foi omitido, utilizando-se a fictícia designação de Finanx para referenciá-la. Ao todo, foram realizadas 12 entrevistas semiestruturadas no período de 25/06/2014 a 03/09/2014. Os nomes e cargos dos entrevistados foram omitidos e substituídos por códigos de acordo com o nível hierárquico na empresa ou a posição no modelo de negócios do PMCMV (Figura 4).

Entrevistado	Cargo	Posição
C1	Empresário da construção civil	Constelação de valor
C2	Prefeito Municipal	Constelação de valor
C3	Empresário da construção civil	Constelação de valor
C4	Prefeito Municipal	Constelação de valor
E1	Diretora do PMCMV	Nível estratégico
E2	Vice-Presidente da instituição financeira	Nível estratégico
E3	Superintendente nacional	Nível estratégico
O1	Gerente geral	Nível operacional
O2	Gerente geral	Nível operacional
P1	Beneficiário	Público-alvo
P2	Beneficiário	Público-alvo
T1	Gerente regional	Nível tático

Figura 4: Entrevistas semiestruturadas

Fonte: Elaborado pelos autores.

Adicionalmente, o processo de análise empregou a técnica analítica “combinação de padrão” definida por Yin (2010). Utilizou-se o modelo de Miles e Huberman (1984) para a análise dos dados, adotando-se os procedimentos seguintes: redução dos dados; exibição dos dados e verificação dos dados (Figura 5).

Procedimento e Resultados	
Redução de dados	
Etapa 1: Análise a partir dos documentos coletados.	Redução de 406 páginas. Resultado: 1.419 páginas
Etapa 2: Análise dos documentos a partir das categorias.	Redução de 658 páginas. Resultado: 761 páginas
Display de dados	
Etapa 1: Inclusão dos <i>bullet points</i> nas matrizes de análise de dados brutos	Criação de 4 matrizes: Uma para cada categoria e uma para assuntos introdutórios
Etapa 2: Inclusão de informações dos documentos e das transcrições das entrevistas nas matrizes	Preenchimento das matrizes com dados dos documentos. Total: 29 páginas
Verificação de dados	
Análise das informações lançadas nas matrizes.	Respostas descritas no Relatório do Estudo de Caso
Releitura das informações	Conclusões

Figura 5: Análise de dados – modelo de Miles e Huberman

Fonte: Elaborado pelos autores

4 RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 Categoria de Análise I: Conceito, categorização, legislação, métricas e resultados do PMCMV

A categoria de análise número I objetivou investigar as informações iniciais a respeito do PMCMV: definir um conceito, identificar a legislação que o criou e regulamentou e buscar dados preambulares a respeito de suas métricas e resultados. Constatou-se, por meio da pesquisa documental e das entrevistas, que o PMCMV consiste num programa de governo, também podendo ser considerado política pública com direcionamento social, criado para reduzir o déficit habitacional brasileiro, por meio de dois subprogramas: Habitação Urbana e Habitação Rural.

Quanto à categorização do PMCMV nas tipologias de políticas públicas, segundo a percepção dos atores entrevistados, o programa se enquadra como uma política distributiva (Lowi, 1964) e majoritária (Wilson, 1983), pois seus custos e benefícios estão distribuídos. Já na tipologia de Gormley (1986), o PMCMV se enquadra na política de sala operatória, visto que os seus níveis de saliência (capacidade de afetar a atenção do público) e de complexidade (necessidade de conhecimento especializado para formulação e implantação) são altos. O PMCMV é também uma política real (Gustafsson, 1983) porque incorpora a intenção de resolver um problema público com o conhecimento para resolvê-lo.

No que se refere à fase que se encontra no ciclo de políticas públicas (Secchi, 2013), o PMCMV se situa em um processo evolutivo entre as fases de implementação (fase em que rotinas são convertidas em ações gerando resultados) e avaliação (fase em que o desempenho da política pública é examinado com o intuito de conhecer melhor o nível de redução do problema que a gerou), pois a terceira etapa do programa está em fase de gestação, prevendo novas faixas de renda.

Há convergência de depoimentos dos entrevistados, documentação e observação direta no sentido de que o PMCMV possui, como principais objetivos, a redução do déficit habitacional, geração de emprego e renda por meio de mecanismos de incentivo à produção e comercialização de novas unidades habitacionais para famílias de baixa renda não proprietárias. Importantes constatações foram obtidas após a triangulação das informações coletadas nas entrevistas, documentos e observação do pesquisador. As principais metas do PMCMV estão relacionadas à produção de novas moradias para famílias não proprietárias, sendo os objetivos de impacto na economia nacional e ganhos para as instituições financeiras-operadoras apresentados como secundários. A figura 6 apresenta um resumo das conclusões desta categoria.

Conceito	Objetivos	Legislação	Resultados esperados
Política pública	Incentivar produção habitacional	Lei 11.977/09	3,75 milhões de novas moradias
Programa habitacional	Promover qualidade de vida	Portaria 395/11	Suprir a demanda habitacional
Programa de Governo	Redução do déficit habitacional	Portaria 561/11 MFAZ	Novos postos de trabalho
PNHU e PNHR	Enfrentar crise econômica	Portaria 409/11	
Política social	Metas sociais	Decreto 7.499/11	
Soma do capital privado + capital social		Resolução 702/12 CCFGTS	
		Portaria 168/13 MCIDAD	
		Portaria 363/13 MCIDAD	
		Lei 12.868/13	
		Portaria 595/13 MCIDAD	

Figura 6: Principais conclusões da categoria analítica I

Fonte: Dados da pesquisa documental

4.2 Categoria de análise II: modelo de negócios do PMCMV: proposta de valor, público-alvo, constelação de valor, custos e receitas

A segunda categoria de análise pretendeu investigar e analisar o modelo de negócios do PMCMV. Pretendeu-se descobrir se esse programa possui um modelo de negócios com proposta de valor (o que entrega para o cliente), público-alvo, constelação de valor (rede de parceiros) e estrutura de custos e receitas. A presente categoria visou extrair importantes informações para a pesquisa, visto que os modelos de negócios sociais devem ter, a princípio, características de uma empresa clássica: atuação no mercado oferecendo produtos, busca de clientes, disputa por mercados, manutenção de estrutura de custos/receitas e canais de distribuição (Yunus et al., 2010).

O primeiro elemento de modelo de negócios analisado foi o relativo aos produtos. Sobre os produtos oferecidos pelo PMCMV, a legislação apresenta dois subprogramas, um para a área urbana e outro para área rural: Programa Nacional de Habitação Urbana (Pnhu) e Programa Nacional de Habitação Rural (Pnhr). O Pnhu é dividido em três faixas de renda: faixa 1: até R\$ 1.600,00; faixa 2: até R\$ 3.275,00 e faixa 3: até R\$ 5.400,00. A chamada faixa 1 não prevê financiamento, nem análise cadastral ou comprovação da capacidade de pagamento. É promovida com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), por meio de subvenções. A contrapartida dos beneficiários é oferecida por prestações limitadas. As faixas 2 e iii do PMCMV se tratam de operações de financiamento com análise cadastral e de capacidade de pagamento, porém com condições especiais.

A legislação procura garantir que a subvenção seja oferecida apenas uma vez para cada beneficiário e imóvel, tanto na faixa 1 quanto na faixa 2. As linhas de crédito e de subvenção são consideradas produtos oferecidos pelo PMCMV. As próprias unidades habitacionais, igualmente, são apresentadas na legislação e nas entrevistas como produtos. Ao considerar negócios realizados por grandes corporações para atender aos pobres do mundo, autores defendem que os produtos sejam desenhados especificamente para aquele público (Gates, 2008; Thompson & Macmillan, 2010; Bornstein & Davis, 2010; Eggers & Macmillan, 2013; Polak & Warwick, 2013). Nesse ponto, parece haver convergência de opiniões da maioria dos entrevistados, entendendo eles que a linha de subvenção para famílias que ganham até R\$ 1.600,00 por mês (chamada Faixa 1 do PMCMV) foi desenvolvida especialmente para tal público. Amparado nos estudos propostos por Davila et al. (2006), foram encontrados aspectos inovadores na tecnologia e, especialmente, no modelo de negócios do PMCMV, conforme constatado nas entrevistas e na análise documental (Figura 7).

Inovação	Alavanca
Impossibilidade de geração de resíduos a pagar após o fim do contrato	Modelo de negócios (proposta de valor)
Desoneração tributária, subsídios, critérios sociais, juros subsidiados	Modelo de negócios (proposta de valor)
Contratos formalizados em nome da mulher	Modelo de Negócios (proposta de valor)
Atingimento de um mercado até então excluído	Modelo de Negócios (público-alvo)
Criação de faixas de clientes por renda, com benefícios e juros diferentes	Modelo de Negócios (público-alvo)
Desoneração tributária para construtoras	Modelo de Negócios (cadeia de valor)
Criação de produtos específicos para cada público	Tecnologia (produto)
Produtos que não existiam antes	Tecnologia (produto)
Subsídios diretos, indiretos e juros subsidiados	Tecnologia (produto)

Figura 7: Caráter inovador do PMCMV

Fonte: Dados da pesquisa

A análise documental apresentou dado que parece demonstrar que o PMCMV atingiu um novo mercado: a média anual de concessão de financiamento imobiliário no Brasil entre 1974 e 2008 foi de 238.753 contratos. No período do PMCMV, entre 2009 e 2013, a média atingiu 1.008.720 contratos. A participação do público-alvo do PMCMV, no total de financiamentos concedidos no Brasil, aumentou de 25,5% em 2004 para 33,8% em 2013.

Conclui-se que o PMCMV possui uma proposta de valor a entregar para a sociedade e que seus produtos são diferentes, conforme o público que pretendem atender. Há elementos que indicam inovação nas alavancas tecnológica e modelo de negócios. Percebe-se, pelas informações dos entrevistados, pela análise documental e observação direta, que a proposta de valor do PMCMV traz características novas, que até então não existiam no mercado imobiliário. Condições e exigências estabelecidas a partir do lançamento do programa e, exclusivamente, para seus clientes/beneficiários denotam uma proposta de valor diferenciada, voltada para garantir boa qualidade da unidade habitacional e melhoria de vida das pessoas.

O próximo componente de um modelo de negócios tratado foi o cliente ou público-alvo que ele pretende atender. Nesta pesquisa, investigou-se o elemento sob dois aspectos. O primeiro, visou identificar se o PMCMV possui, de fato, um público-alvo que pretenda atingir. O segundo aspecto teve por meta observar se tal público é considerado cliente de um produto ou destinatário de um benefício público.

Foi possível constatar que a legislação criadora e regulamentadora do PMCMV define claramente o público-alvo nas três faixas supracitadas, reforçando as evidências de que o PMCMV é uma política pública distributiva (Lowi, 1964) e majoritária (Wilson, 1983). O público Faixa 1 não segue as regras de mercado, ou seja, quem escolhe o comprador não é o vendedor e vice-versa. O negócio de construção e transação do imóvel segue procedimento especial previsto na legislação. A escolha dos candidatos é feita pelo Poder Público local.

Yunus (2010), Yunus et al. (2010), Borsntein e Davis (2010), Eggers e MacMillan (2013), Polak e Warwick (2013) afirmam que negócios sociais se guiam pela mesma lógica de uma empresa convencional. Portanto, seu público-alvo deve ser composto de clientes. Na mesma linha, Polak e Warwick (2013) defendem que os pobres devem ser vistos como clientes e não como “recipientes de caridade”, assim como Borstein e Davis (2010) propõem que sejam tratados como “consumidores”, ao invés de “beneficiários”.

Considerando os termos utilizados pela legislação, além da percepção dos entrevistados e a própria observação direta do pesquisador, conclui-se que o público-alvo do PMCMV é dividido em beneficiários de um programa de governo (Faixa 1) e clientes de um produto (Faixas 2 e 3). As famílias da Faixa 2, ainda, podem ser chamadas de clientes com condições especiais, visto que têm acesso a subsídios diretos aplicados na compra do imóvel, conforme se verifica na Categoria de Análise 3. Faixa 1 e Faixa 2 são mercados que não existiriam sem os subsídios.

O próximo componente a ser verificado para confirmação da existência ou não de um modelo de negócios é a constelação de valor. A pesquisa documental apresenta uma cadeia completa, que começa com o nível estratégico, responsável pela definição das regras do PMCMV, e vai até o operacional, em que as unidades habitacionais são entregues às famílias. A cadeia de valor envolve as empresas da construção civil, o Poder Público e as instituições financeiras. A confirmação da existência de uma Constelação de Valor no PMCMV – envolvendo desde o Ministério das Cidades (gestor do programa), a Finanx, com suas diversas áreas internas e parceiros externos – fecha o conjunto de elementos, permitindo a conclusão de que o PMCMV possui um modelo de negócios, com algumas características especiais (Figura 8).

Proposta de Valor	Público-alvo	Constelação de valor
Pnhu e Pnh Linha de financiamento (Fgts) e Linha de repasse de recursos públicos (FAR)	Novos mercados Definido por lei Dividido em três faixas de renda Faixa 1: beneficiários de programa social	Rede interna: Superintendências Nacionais e Regionais, agências, departamento jurídico, correspondentes...
Produtos inovadores e desenhados para o público-alvo	Faixas 2 e 3: mais próximos de clientes	Rede externa: União, Ministério das Cidades, Poder Público Local, Construtoras...

Figura 8: Principais conclusões da Categoria Analítica II

Fonte: Elaborado pelos autores

4.3 Categoria de Análise III: equação de lucro financeiro e equação de lucro social

Em sua terceira categoria, o modelo original de Yunis et al. (2010) prevê a análise das equações de lucro financeiro e de lucro social. Como o PMCMV não é um negócio social, mas uma política pública, a avaliação da equação de lucro financeira não se aplica ao recorte teórico adotado para analisar o aspecto de inovação social do programa. Para Yunus et al. (2010), negócios sociais devem ser autossustentáveis financeiramente e garantir o retorno do investimento, aspecto esse que tem dimensões tangíveis e intangíveis quando se trata de uma política pública, justificando, assim, a retirada da variável equação de lucro financeiro da análise do PMCMV à luz da inovação social. Considera-se, com base nas análises realizadas, que o PMCMV não é autossustentável, uma vez que as subvenções da União e do Fgts não são retornadas aos cofres de origem. A condição negativa de autossustentabilidade é consolidada pela constância dos investimentos, sem os quais o PMCMV possivelmente não existiria. A seguir, são trazidos alguns dados de pesquisa que evidenciam e justificam a necessidade de desconsiderar a variável lucro financeiro na análise do PMCMV.

O PMCMV recebeu aporte inicial de R\$ 25 bilhões. Identificou-se que há contribuição constante, durante toda a execução do PMCMV. A cada contratação, existe aporte de recursos do FAR ou Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (Fgts) com a previsão de atingir R\$234 bilhões até dezembro/14, entre subsídios e financiamentos. Os subsídios variam em natureza, finalidade e origem (Orçamento da União ou Fgts), conforme se trate do produto Faixa 1 ou Faixas 2 e 3 do PMCMV. Exige-se que os destinatários de tais recursos não tenham recebido anteriormente benefícios públicos para habitação.

Identificou-se que o Programa necessita de investimentos constantes, pois cada contrato realizado prevê incentivos financeiros oriundos do FAR e do Fgts, com as seguintes finalidades: pagamento de parte do valor do imóvel; redução da taxa de juros; equilíbrio financeiro da operação; subvenção para contratos da Faixa 1. Conclui-se, adicionalmente, que eventual retirada dos subsídios inviabilizaria o PMCMV em sua forma atual, uma vez que R\$ 106,38 bilhões do total de R\$ 218,48 bilhões em recursos aportados são subvenções que não preveem retorno (49%). Ademais, a modalidade Faixa 1, que significa aproximadamente metade das entregas do PMCMV, é mantida quase que totalmente por subsídios, com previsão de retorno muito inferior ao valor do investimento. A maior parte dos negócios da faixa 2 também não seria viável sem os subsídios.

Sob o ponto de vista da Finanx, há fontes de receita oriundas da execução do PMCMV, tanto pela diferença entre o custo de captação e os juros cobrados dos tomadores de crédito quanto por meio de tarifas. Como o custo da captação dos recursos junto ao Fgts é próximo das taxas de juros cobradas nos contratos de financiamento das Faixas 2 e 3, estabeleceu-se o subsídio indireto que aumenta a rentabilidade da operação, tornando-a interessante para a Finanx – representa aumento de até 2,16% ao ano na taxa de juros.

Constatou-se, pelo depoimento de vários dos entrevistados, a comercialização de outros produtos pela Finanx para os usuários do PMCMV, como crédito para reforma do imóvel ou construção de muros. Entendeu-se, pela análise da questão relativa às receitas, que o PMCMV não possui rentabilidade própria, mas gera receitas diretas e indiretas para as instituições operadoras: subsídio para equilíbrio financeiro dos contratos, tarifas por serviços prestados, acréscimo da base de clientes e outros.

Passa-se, agora, a examinar a questão relativa à equação de lucro social, prevista no modelo de Yunus et al. (2010). Interessante notar que a proporção déficit/número de domicílios regrediu de 10,0% para 8,53%, uma queda de 14,70% entre 2007 e 2012. Considerando déficit/número de domicílios, a queda é bem maior que a do próprio déficit nominal, que foi de 6,23% no mesmo período (TAB. 1).

Tabela 1: Déficit habitacional no Brasil – 2007 a 2012

	2007	2008	2009	2011	2012
Número domicílios	55.918.038	57.709.161	58.684.603	61.470.054	62.996.532
Déficit habitacional	5.593.191	5.191.565	5.703.003	5.409.210	5.244.525
Estimativas relativas					
Déficit / domicílios	10,00%	9,00%	9,72%	8,80%	8,53%

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Ipea (2013)

Nota: Não há dados do Ipea (2013) para o ano de 2010

Até 30 junho de 2014 havia sido contratado o total de 3.499.640 novas unidades habitacionais pelo PMCMV (85,75% desse total por meio da Finanx). Dessas, 2.009.768 unidades já estavam com a construção concluída e 1.749.573 já haviam sido entregues (TAB. 2).

Tabela 2: Total de unidades habitacionais PMCMV (até 30/06/2014)

	Contratadas	Entregues
Total PMCMV	3.499.640	1.749.573
Faixa 1	1.619.400	552.644
Faixa 2	1.441.404	1.040.570
Faixa 3	438.836	156.359

Fonte: Elaborado pelos autores, com base no Balanço do PMCMV (2014)

Merece atenção o dado (Tabela 3) de que 53,4% das unidades entregues foram para famílias com renda de até R\$1.600,00. É notável o resultado social, de que está na região Nordeste a maior quantidade de entregas para as rendas mais baixas, totalizando 450 mil para um déficit habitacional de 1,61 milhões de domicílios naquela região.

Tabela 3: Entregas por perfil de renda e por região (PMCMV Faixas 1, 2 e 3)

Região	Até R\$ 1.600,00	De R\$ 1.600,01 a R\$ 3.100,00	De R\$ 3.100,01 a R\$ 5.000,00	Total
Brasil	934.344	734.350	80.879	1.749.573
Centro-Oeste	90.839	107.780	9.308	207.927
Nordeste	326.720	110.772	12.906	450.398
Norte	63.339	16.938	3.278	83.555
Sudeste	273.749	289.113	41.307	604.169
Sul	179.697	209.747	14.080	403.524

Fonte: Balanço do PMCMV de 2014 – documento da pesquisa

Outro resultado social identificado é o expressivo aumento da carteira de crédito imobiliário da Finanx, tanto em volume quanto em prazo médio, durante o período do PMCMV e a elevação da média anual de contratações.

A linha de crédito “Minha Casa Melhor” pode ser considerada resultado social porque oferece às famílias beneficiárias do PMCMV crédito a baixo custo para aquisição de eletrodomésticos, eletrônicos e móveis. Durante a visita às famílias, os pesquisadores puderam observar demonstrações de elevado orgulho das pessoas por serem proprietárias de um imóvel. Ambas insistiam para mostrar a casa, o quintal, as melhorias realizadas (coberta, área de churrasco). Neste ponto, torna-se indispensável trazer citações das duas famílias beneficiárias entrevistadas, com relação às mudanças ocorridas em sua vida após o PMCMV, que podem ser consideradas resultados sociais. Ao serem questionadas sobre modificações ocorridas em sua vida após adquirir o imóvel, as famílias entrevistadas responderam:

Tudo. Sossego. Igual... ele [marido] tem problema de saúde, de coluna. Tinha mês que ele falava que não dava pra fazer pro aluguel. E ficava aquela 'brigaiada', aquela 'cachorrada'. (...) então, foi uma benção. (...) agora, com uma prestação dessas, a gente até (...) veste melhor, come melhor(...). Questão de vestir, agora eu dou as coisas pra ela [filha], Internet ela tem aqui. Nós fizemos melhoria, colocamos pia. Se você quiser ir lá fora, eu te mostro. (entrevistado público-alvo 1)

A satisfação dos beneficiários, que pode ser considerada resultado social do PMCMV, foi aferida em pesquisa do Ipea (2013). Instados a apontar nota de 1 a 10 para quatro itens, as famílias deram nota média de 8,35 (TAB. 4).

Tabela 4: Satisfação das famílias com o PMCMV

Critério	Nota
Custo com prestação	7,9
Aumento de bem-estar	8,6
Satisfação com a moradia	8,8
Satisfação com o entorno	8,1

Fonte: Ipea (2013) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Outros documentos analisados oferecem dados a respeito de resultados do PMCMV. Embora não tratem especificamente do Programa, tais documentos se referem à relação entre o “capital residencial e a qualidade de vida”, sendo capital residencial a propriedade de um imóvel para moradia. A casa própria, segundo informações dos documentos, influencia a sensação de satisfação com a vida, que pode ser considerada um tipo de resultado social. Os dados estão expressos na TAB. 5.

Tabela 5: Satisfação das famílias por tipo de moradia

Tipo de Moradia	Grau de satisfação com a vida (de 0 a 10)
Cedida	6,33
Alugada	6,62
Própria (pagando)	6,85
Própria (quitada)	6,93

Fonte: Ipea (2013)

A Tabela 6 demonstra o efeito do PMCMV com relação à geração de empregos, geração de renda e compras de materiais de construção por ano, desde 2009.

Tabela 6: Impacto do PMCMV em emprego/renda/materiais de construção

Referência	Empregos gerados no ano	Renda gerada no ano (R\$ milhões)	Compras de material de construção no ano (R\$ milhões)
2009	158.710	4.527,14	2.490,73
2010	804.249	21.411,83	12.621,53
2011	1.108.298	24.878,99	17.393,13
2012	1.260.655	30.052,54	22.162,66
2013	1.273.071	29.753,46	22.380,93

Fonte: Secretaria de Assuntos Estratégicos (2013)

Considera-se, portanto, que o PMCMV produz diversos impactos sociais, desde participação na redução do déficit e, especialmente, da demanda habitacional, até a felicidade das famílias

(Figura 9). Foi demonstrada crescente participação do PMCMV no mercado imobiliário, sobretudo quando se considera o público-alvo de baixa renda. Por meio da pesquisa documental e entrevistas, concluiu-se que não foi adotado um indicador de mensuração dos resultados sociais pelo Governo Federal ou pelas instituições financeiras operadoras do PMCMV. Apurou-se a percepção de vários entrevistados, além da observação direta de duas famílias beneficiárias. Verificou-se que foi realizada pesquisa por órgão oficial, o Ipea, para aferição de resultados sociais do Programa sem que isso se configure um indicador oficial e regular de tais efeitos.

Aporte de Recursos	Lucro Financeiro	Lucro Social
Inicial: R\$25 bilhões	Para o PMCMV, diretamente, não existe	Acesso à moradia (contratação de 3,49 milhões de novas moradias)
Previsto até dez/14: R\$234 bilhões	Receitas da Finanx: subsídio indireto, <i>spread</i> , tarifas por prestação de serviços.	Expressiva participação do PMCMV na produção imobiliária no Brasil
Não há autossustentabilidade	Receitas indiretas: acesso a novos mercados para venda de produtos	Maior participação dos pobres nas linhas de financiamento habitacional Substancial aumento da média anual de contratos de crédito imobiliário
Não há previsão de recuperação dos investimentos	Não há obrigatoriedade de reinvestimento de eventuais lucros	Crédito de baixo custo para aquisição de bens duráveis Melhorias urbanísticas
A retirada dos aportes comprometeria a continuidade do PMCMV		Melhoria na condição de vida Bancarização, geração de emprego, geração de renda Dignidade, tranquilidade, segurança Aumento da satisfação com a vida Não se usa indicador para medir impacto social do PMCMV

Figura 9: Principais conclusões da categoria analítica III

Fonte: Elaborado pelos autores

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A verificação da primeira categoria de análise permitiu concluir que o PMCMV constitui num programa de governo integrante de uma política pública habitacional com direcionamento social, cujo gestor é o Ministério das Cidades, executado por instituições financeiras – especialmente a Finanx –, dividido em duas áreas de atuação: urbana e rural. Há ampla legislação federal que o criou e regulamentou, estabelecendo limites, objetivos, áreas de atuação, critérios de seleção dos beneficiários e diversas outras informações. Uma característica importante dos negócios sociais foi encontrada: o PMCMV possui objetivos sociais explícitos nos documentos legais, confirmados pela prática dos entrevistados e outros implícitos.

A análise da segunda categoria demonstrou que o PMCMV apresenta um modelo de negócios, conforme cada elemento a seguir descrito:

- Está presente uma proposta de valor, com produtos detalhadamente previstos na legislação. As necessidades a que os produtos visam atender estão claramente definidas, conforme as seguintes observações:
 - o Os produtos podem ser considerados inovadores, tanto na alavanca tecnológica quanto no modelo de negócios;
 - o A oferta parece ter sido desenhada especificamente para o seu público-alvo;
- Foi confirmada a existência de um público-alvo do PMCMV, ressaltando-se que:
- O público da Faixa 1 é beneficiário de um programa social e não cliente, conforme o conceito empresarial, embora de alguma forma sejam consumidores de produtos;
- O público da Faixa 2 não pode ser considerado cliente convencional, afinal, a contratação só é possível em razão dos subsídios públicos oferecidos pelo PMCMV para redução do valor

da compra e dos juros reduzidos. O público da Faixa 3 é o que mais se aproxima da concepção de clientes;

- Confirmou-se a existência de uma constelação de valor ligada ao PMCMV.

A terceira categoria apurou dados da equação de lucro social.

- Quanto ao lucro social, foi atestada sua existência em diversos campos: redução do déficit/demanda imobiliária da baixa renda; melhorias urbanísticas; acesso à água, energia, aquecimento solar; inclusão bancária; melhoria da qualidade de vida; redução de problemas de saúde; diminuição da criminalidade; dignidade, tranquilidade, cidadania e segurança social para as famílias; satisfação com a vida; geração de emprego e renda;
- Constatou-se a inexistência de instrumentos para medição dos resultados sociais ou indicadores próprios para o PMCMV.

Considerando as estratégias específicas do modelo de negócios sociais, quais sejam “acionistas orientados para lucro social e explicitação formal da busca por resultados sociais”, conclui-se que estão presentes no modelo do PMCMV. Embora não exista a figura técnica do acionista, uma vez que não há mercado de ações envolvido, os investidores do PMCMV são a própria União e o Fgts, que participam com interesse social. A explicitação dos objetivos sociais é comprovada pela legislação, pelas entrevistas e pela observação direta. A figura 10 apresenta comparação do modelo previsto com o PMCMV.

Os resultados evidenciam que o *framework* de negócios sociais de Yunus et al. (2010) adotado pela Finanx não é suficiente para abarcar a complexidade do PMCMV. Naturalmente, por se tratar de uma instituição financeira, a perspectiva do negócio social é a preponderante na Finanx. Entretanto, tal perspectiva precisa ser ampliada para coadunar e dialogar com os atores governamentais e não-governamentais no processo de política pública, conforme recomendado por Secchi (2014).

Segundo Almeida (2011), políticas públicas voltadas ao problema social da habitação precisam buscar formas de viabilizar e regulamentar a oferta de crédito a um custo que torne possível o acesso da população carente. Para a autora, em casos mais extremos, a intervenção do Governo na forma de provisão direta de moradia com recursos a fundo perdido torna-se a única saída para amenizar as deficiências habitacionais dessa parcela da população. Ao estudar o modelo de gestão habitacional na América Latina, Medina (2006) constatou que a configuração das políticas públicas está associada ao modelo de desenvolvimento econômico adotado e à visão do papel desempenhado pelo Estado na garantia do bem-estar social. Para o autor, a mudança de política econômica determina alterações em vários fatores da política habitacional, tais como eficiência na administração dos recursos, cobertura dos programas, prioridades e condições mínimas para ingresso nos programas. Para além da discussão sobre ideologias econômicas, o autor advoga, por meio da análise específica dos casos do Chile e da Colômbia, que a participação do Estado é da maior relevância para gerar as condições favoráveis para o desenvolvimento da produção habitacional, sendo que a presença estatal deve ser contínua e com visão de longo prazo para reduzir o déficit habitacional de maneira consistente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cada categoria de análise dos negócios sociais trouxe certo número de questionamentos – descritos no Protocolo de Estudo de Caso –, que serviram de guia ao pesquisador durante o exame das diversas evidências coletadas. Entre as percepções captadas pelos pesquisadores, talvez a mais marcante tenha sido o franco entusiasmo das famílias pobres com sua vida após a aquisição da casa própria. O orgulho das pessoas em mostrar a casa, as melhorias realizadas e dizer que hoje se alimentam melhor porque estão independentes de um aluguel oneroso é latente.

A análise das características da Finanx, principal instituição executora do PMCMV, conduziu à conclusão de que a empresa, embora seja controlada pelo Estado Brasileiro e tenha explicitamente objetivos sociais, também captura valor no campo tradicional dos negócios, é

lucrativa e atua em um mercado bastante concorrido, reforçando a teoria de que negócios sociais são usualmente conduzidos por empresas do campo tradicional de negócios.

A proposta do trabalho não pretendeu esgotar todas as análises possíveis nem mesmo dissecar o PMCMV, uma vez que a grandiosidade de seus números torna tal tarefa inviável para uma única pesquisa. Sugerem-se estudos futuros para avaliar mais profundamente os resultados sociais, especialmente aqueles percebidos diretamente pelas famílias beneficiárias, bem como ampliar a avaliação do programa (Secchi, 2013) para além da dimensão de negócios sociais, incorporando a visão dos demais atores do processo de políticas públicas. Os esforços de avaliação de uma política pública podem receber uma conotação jurídica, política ou gerencial (Subirats, 2001), sendo esta última a conotação preponderante neste artigo. Para o autor, a avaliação gerencial focaliza suas atenções na consecução de metas, a menor utilização de recursos e a eficiência de uma política. Como recomendação de trabalhos futuros, sugere que se estenda a pesquisa para diversas regiões do Brasil durante um período mais longo (pesquisa longitudinal) para assim observar a influência do PMCMV na vida das famílias. Adicionalmente, o PMCMV poderia ser avaliado segundo os critérios de economicidade, produtividade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia e equidade (Secchi, 2013).

O fato de não ser enquadrado na teoria de Negócios Sociais não desabilita o PMCMV como propulsor de benefícios públicos. A contribuição deste trabalho deve ser interpretada à luz de Yin (2010) para quem a abordagem de estudo de caso permite verificar a adequação de conceitos, expandindo ou confirmando teorias que podem servir de referências para estudos futuros.

Problemas sociais devem ser enfrentados por governos e sociedade, como reforça Barreto (2005), ao concluir que o mero crescimento econômico não reduz a desigualdade social, mas tem grande efeito se acompanhado por políticas públicas redistributivas. Fortalecendo a importância das políticas públicas, Peña et al. (2015), ao estudarem os efeitos do Programa Bolsa Família na redução da pobreza, observam que seus beneficiários tendem a alcançar um melhor índice de mobilidade social, convergindo para o nível de renda das classes mais altas. Medeiros et al. (2007) confirmam o mesmo fato quando afirmam que políticas de transferência de renda foram fundamentais para erradicar a pobreza absoluta em diversos países. Nenhum deles apresenta barreiras entre a atuação de governos e da sociedade civil. Entretanto, os atores sociais devem se fazer presentes no âmbito da formulação e implementação das políticas públicas. Em particular, no caso habitacional, segundo Almeida (2011), a lógica de provisão das grandes construtoras, incorporadoras e imobiliárias envolvidas na estrutura de provisão tende a conduzir o processo em direção ao interesse privado, descolando-se de uma visão mais ampla do problema urbano e social. Reforça-se, assim, a visão de Medina (2006) sobre a caracterização dos agentes (vide item 2.3) e conclui-se que, no caso do PMCMV, o papel do Estado foi fundamental como agente indutor e articulador das demandas sociais. No âmbito dos atores privados, Rodrigues (2007) enfatiza que não parece que seja adequado continuar considerando que os problemas sociais são questões ausentes do mundo das organizações de negócios.

Toda política pública precisa de tempo para maturação, sendo fundamental implementar e melhorar, inclusive utilizando-se no campo social a experimentação típica dos mais qualificados modelos de negócios convencionais (McGrath & MacMillan, 1995; Chesbrough, 2010; McGrath, 2010). Nesse aspecto, este trabalho reforça as conclusões de Almeida (2011) para quem o PMCMV representa um dos marcos de mudança significativa em relação às políticas públicas de habitação do passado. No entanto, a autora enfatiza que essa mudança precisa de tempo e da necessária transformação fundiária urbana para que se consolide como política efetivamente social e não apenas como política de produção de unidades habitacionais. Por mais desafiadora que seja a visão do consumo como sinônimo de felicidade, Manner e Gowdy (2010) ressaltam que o desenho de políticas públicas deve ser baseado em aspectos da natureza humana, enfatizando cooperação, valores não materiais e senso compartilhado de urgência e sacrifício.

A relação entre modelos de negócios sociais e convencionais se confirma na necessidade, em ambos, de avaliação e melhoria contínua. No caso da inovação social, a própria pressão da sociedade e até dos beneficiários diretos promove oportunidades de melhoria.

Apresenta-se, como grande desafio para a sustentabilidade do PMCMV, a manutenção dos subsídios que garantem sua efetividade e amplitude como uma política pública. O problema enfrentado atinge grande número de pessoas e sua solução produz reflexos não somente no déficit e na demanda habitacionais, mas também em diversos outros aspectos da vida das famílias envolvidas. Adicionalmente, a análise dos resultados permite concluir que o PMCMV introduziu soluções novas para problemas e necessidades sociais, em conformidade com as definições de Phills (2009) e Murray et al. (2010) para inovação social.

REFERÊNCIAS

- Almeida, I. F. G. (2011) *Desigualdades e políticas públicas de habitação no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Economia da UFBA. Salvador.
- Ariza, M.G, Secchi, L. (2013) Criatividade como alternativa para implementar políticas culturais. *Políticas Culturais em Revista*, 2(6), 149-164.
- Ashoka (2014) – The transformation of Medellin and the surprising company behind it. *Forbes*. Recuperado em 14 de maio 2014, de: <<http://www.forbes.com/sites/ashoka/2014/01/27/the-transformation-of-medellin-and-the-surprising-company-behind-it/>>.
- Barki, E., Comini, G., Cunliffe, A., Hart, S., Rai, S. (2015) Social entrepreneurship and social business: retrospective and prospective research. *RAE*, 55(4), 380-384. São Paulo: FGV Eaesp.
- Barreto, F. A. (2005) Crescimento econômico, pobreza e desigualdade: O que sabemos sobre eles? *Série Ensaios sobre a Pobreza*. Fortaleza: Laboratório de Estudos da Pobreza UFC/Caen.
- Bonduki, N. G. (1996). *Habitat: práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel.
- Botega, L. R. (2008) A política habitacional no Brasil: 1930/1990. *Periódico de divulgação científica da FALS*, 2(2). Recuperado em: 17 out.2015, de: www.fals.com.br/revela5/politicahabitacional.pdf.
- Bornstein, D., Davis, S. (2010) *Social entrepreneurship: what everyone needs to know*. New York: Oxford University Press.
- Botelho, A. (2005) Relações entre o financiamento imobiliário e a produção do espaço na cidade de São Paulo: casos de segregação e fragmentação especiais. *Scripta Nova, Revista Eletrônica De Geografia Y Ciencias Sociales*, 194(18).
- Brugmann, J, Prahalad, C.K. (2007) Co-creating businesses: new social compact. *Harvard Business Review*, 85, 80-90.
- Bucci, M.P.D.(2006) *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva.
- Caixa Econômica Federal. (2012) *Demanda habitacional no Brasil*. Recuperado em: 12 fev.2014, de:http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/documentos_gerais/demanda_habitacional.pdf
- Chesbrough, H. (2010) Business models innovation: opportunities and barriers. *Long Range Planning*,(43), 354-363.
- Collis, J., Hussey, R. (2005) *Pesquisa em Administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação*. Porto Alegre: Editora Bookman.

- Comini, G., Barki, E., Aguiar, L.T. (2012) A three-pronged approach to social business: a Brazilian multi-case analysis. *Revista da Administração*, 47(3), 385-397. Recuperado em: 30 set.2013, de: <http://www.scielo.br/pdf/rausp/v47n3/04.pdf>.
- Davila, T., Epstein, M., Shelton, R. (2006) *Making innovation work: how to manage it, measure it, and profit from it*. Nova Jersey: Pearson Education.
- Eggers, W.D., Macmillan, P. (2013) The solution revolution: how business, government, and social enterprises are teaming up to solve society's toughest problems. Boston: *Harvard Business Review Press*.
- Fundação Getúlio Vargas. (2007) *O crédito imobiliário no Brasil: caracterização e desafios*. São Paulo: Editora FGV.
- Gates, B. (2008) Making Capitalism more creative. *Time Magazine*. Recuperado em: 1 març.2014, de: <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,1828417,00.html>.
- Godoy, A. (1995) Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*. 35, (2). 57-63.
- Gormley, W.T. (1986) Regulatory issue networks in a Federal system. *Polity*, 18(4), 592-620.
- Gustafsson, G. (1983) Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. *Policy Sciences*, 15(3), 269-287.
- Howaldt, J., Schwarz, M. (2010). Social Innovation: Concepts, research fields and international trends. *Internacional Monitoring*. Recuperado em: 18 junh.2014, de: http://www.asprea.org/imagenes/IMO%20Trendstudie_Howaldt_englisch_Final%20ds.pdf.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013) *Nota técnica: estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)*, (1). Brasília: Ipea.
- Kowarick, L. (1979) *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Lei n. 11.977 de 7 de julho de 2009 *Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e...* Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 08/07/2009, Seção 1, p. 2. Recuperado de: 15.out.2014, de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm
- Lei n. 10.973 de 2 de dezembro de 2004. *Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 03/12/2004, Seção 1, p. 2. Recuperado de 15 out.2014, de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm.
- Lévesque, B. (2002) Les entreprises d'économie sociale, plus porteuses d'innovations sociales que les autres? *Colloque du cqrs au congres de l'acfas*, Montreal, 0205.
- Lowi, T. J. (1964) American business, public, policy, case studies, and political theory. *World Politics*, 16(4), 677-715.
- McGrath, R.G., Macmillan, I. (1995) Discovery-driven planning. *Harvard Business Review*.
- McGrath, R.G. (2010) Business models: a discovery driven approach. *Long Range Planning*, 43, 247-261.
- Mair, J., Marti, I. (2004) Social Entrepreneurship research: a source of explanation, prediction and delight. *IESE Business School*. Disponível em: 18 jun.2014, de: <http://www.iese.edu/research/pdfs/di-0546-e.pdf>.
- Manner, M., Gowdy, J. (2010) The evolution of social and moral behavior: evolutionary insights for public policy. *Ecological Economics*, 69, 753-761.

- Medeiros, M., Brito, T., Soares, F. (2007) *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate*. Rio de Janeiro: Ipea (Texto para discussão n. 1283).
- Medina, J.A.C. (2006) Configuración y evolución del modelo de gestión habitacional en Chile y Colombia. *Bitacora*, 10(1), 158-177.
- Miles, M.B., Huberman, A.M. (1984) *Qualitative data analysis: a sourcebook of new methods*. Newbury Park, California: Sage Publications.
- Moura, M.S, Silva, A.P.F., Falk, J.A. (2012) Evidenciação da aplicação do valor adicionado em ações de responsabilidade socioambiental. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 6(2), 93-105.
- Murray, R., Caulier-Grice, J., & Mulgan, G.(2010) *The open book of social innovation*. London: The Young Foundation.
- Organização das Nações Unidas (2013). *World Population Projected to reach 9.6 billion by 2050*. ONU Report. Recuperado em: 1 de março de 2014, de: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45165&Cr=population&Cr1=#.UxIfJONdWAP>.
- Paes-Souza, R., Vaitsman, J., Rodrigues, R.W. (2006) O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. *Policy Papers*. Unesco.
- Phills, J. (2009) Rediscovering social innovation. *Stanford Social Innovation Review*, 7 (8).
- Polak, P., Warwick, M. (2013) *The business solution to poverty: designing products and services for three billion new customers*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Peña, C.R., Pinheiro, D.S., Albuquerque, P.H.M., Fernandes, L.M. (2015) A eficácia das transferências de renda: as tendências da desigualdade antes e depois do Programa Bolsa Família. *Revista da Administração Pública*, 49(4), 889-993.
- Porter, M.E., Kramer, M.R. (2006) Strategy and society: the link between competitive advantage and corporate social responsibility; *Harvard Business Review*. Recuperado em: 19 dez.2013, de: <http://efnorthandamerica.com/documents/events/ccc2008/Mark-Kramer-Keynote/Strategy-Society.pdf>.
- Pontes, J.M. (2013) Elaboração e gestão de políticas públicas. *Revista Diálogos Interdisciplinares*, 2(2), 4-19.
- Prahalad, C.K., Hart, S.L. (2002) The fortune of the bottom of the pyramid. *Strategy + Business*, 1(26), 1-14. Recuperado em: 15 out.2013, de: <http://www.strategy-business.com/article/11518?pg=all>.
- Rodrigues, A.L. (2007) Modelos de gestão e inovação social em organizações sem fins lucrativos. *Organizações & Sociedade (O&S)*, 14(43), 111-128.
- Santos, C. H. M. (1999) Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998. Brasília: IPEA.
- Secchi, L. (2014). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.
- Silva, M. F. (2005) *Modelo de referência para análise e desenvolvimento de sistemas de monitoramento de intervenção de governos municipais no campo habitacional*. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.
- Souza, M.A., Pimmel, R.M. (2013) Análise de desempenho econômico e social: estudo do balanço social de empresas brasileiras. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 7(1), 52-68.

- Souza, Y.H., Sechi, L. (2015) Extinção de políticas públicas: síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 20 (66), 75-93.
- Subirats, J. (2001) El análisis de las políticas públicas. *Gaceta Sanitária*, 15(3), 259-264.
- Thompson, J., Mcmillan, C. (2010) Business models: creating new markets and societal wealth. *Long Range Planning*, 43, 291-307.
- Wilson, J.Q. (1983) *American government: institutions and policies*. Lexington: Heath&Co.
- Yin, R.(2010) *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Editora Bookman.
- Yunus, M. (2010) *Criando um negócio social: como iniciativas economicamente viáveis podem solucionar os grandes problemas da sociedade*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Yunus, M. Moingeoun, B., Lehman-Ortega, L. (2010) Building social business models: lessons from the grameen experience. *Long Range Planning*, 43, 308-325.

Recebido em: 08/04/2015

Publicado em: 21/12/2015