



GT 3 - Análise de Políticas Públicas

Dinâmicas Locais na Implementação de Políticas Públicas: Análise do Programa Minha Casa, Minha Vida

Vinicius de Souza Moreira ¹

Fillipe Maciel Euclides ²

Resumo: A pesquisa investiga as dinâmicas locais no processo de implementação do Minha Casa, Minha Vida de forma a identificar se, e como, as interações e o contexto interferem na execução do Programa. O estudo foi operacionalizado em duas etapas: análise documental, para apresentar o processo formal de implementação e a pesquisa in loco, em municípios de Minas Gerais, atendo-se a descrever as redes de atores locais, os fatores contextuais e como isso interfere na execução do Programa. Observou-se a constituição de redes entre os agentes implementadores locais e identificou-se duas estruturas sociais particulares. A partir do conjunto de evidências foram extraídas lições que sinalizaram para o fato de que o governo local é um coprodutor do Programa; para a importância do estabelecimento de parcerias; e que os fatores contextuais importam e podem moldar a atuação dos implementadores.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Implementação. Redes. Habitação.

Introdução

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), desde a sua criação, tornou-se a majoritária iniciativa do governo federal para solucionar os problemas habitacionais da sociedade brasileira. Números, do período 2009-2016, reforçam sua importância socioeconômica: investimento de aproximadamente R\$295 bilhões; 4.219.366 unidades habitacionais contratadas; e cerca de 10,5 milhões de beneficiados (BRASIL, 2016).

A relevância apresentada lança luz sobre a necessidade de investigar a forma pela qual o Programa tem sido executado. Apropriando-se deste enfoque, o estudo situa-se no escopo da Análise de Políticas Públicas ao buscar interpretações sobre as causas e consequências da ação do governo na sociedade (BARDACH, 1998). Dentre os modelos para realizar tais análises, destaca-se a abordagem do Ciclo de Políticas Públicas, que subdivide a vida de determinada política pública em estágios. A intenção, neste caso, é explorar a implementação uma vez que as atividades direcionadas ao apoio à provisão habitacional ocorrerem de forma descentralizada, do governo central aos municipais.

Por essas razões, em seu conjunto legislativo, o PMCMV formaliza os principais atores com responsabilidade na implementação do Programa, os quais atuam em diferentes níveis. Contudo, é na esfera municipal que as principais atividades são

¹Doutorando em Administração pelo Programa de Pós-Graduação do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (PPGAdm/UFV). Professor do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal de Alfenas, Campus Avançado de Varginha-MG. E-mail: vinicius.moreira@unifal-mg.edu.br

²Doutorando em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-EASP). Mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (PPGAdm/UFV). E-mail: fillipe.euclides@fgv.edu.br



realizadas, o que destaca o papel dos *stakeholders* locais, sendo que a forma como se relacionam e os fatores contextuais podem refletir nos processos gerenciados.

Diante da conjuntura mencionada, deriva-se a inquietação: como as interações entre atores, em diferentes contextos locais, influenciam a execução do Programa Minha Casa, Minha Vida? Para tanto, a pesquisa visou analisar as dinâmicas locais presentes no processo de implementação do Programa de forma a identificar se, e como, as interações e o contexto interferem em sua execução.

Dois aspectos que motivaram a construção da pesquisa. O primeiro advém da expectativa para a formação de redes entre os implementadores, uma vez que há clara divisão de competências entre agentes públicos e não públicos, definidos no aparato legal do Programa, sendo que para decurso das ações os indivíduos podem se inserir em diferentes e complexos ambientes, onde participam de espaços nos quais são afetados e os afetam (CÂNDIDO; ABREU, 2000). O segundo aspecto remete-se aos estudos que examinaram os desdobramentos do PMCMV: as pesquisas trouxeram experiências de várias partes do país, discutindo questões espaciais, econômicas, financeiras e sociais (CARDOSO, 2013; AMORE et al., 2015), além de estudos avaliativos tanto no espaço urbano (BRASIL, 2014) quanto no rural (BOLTER et al. 2015). Identifica-se, assim, a oportunidade de compreender as dinâmicas relacionais dos processos de implementação, principalmente no que tange à interação entre os agentes, o contexto e os reflexos na condução do Programa.

Interessante mencionar que o PMCMV possuiu diversas modalidades e atua nas áreas urbana e rural. O presente artigo focalizou suas atenções na faixa urbana, na modalidade direcionada à população considerada de interesse social (com rendimento monetário familiar de até 03 salários mínimos/mês).

A Etapa de Implementação de Políticas Públicas

A implementação é a etapa do *Policy Cycle* que conecta a formulação da política à sua concretização na realidade social (HILL; HUPE, 2009). Consiste no processo de interação entre o planejamento e a organização dos distintos recursos que auxiliarão no alcance dos fins estabelecidos (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973), sendo o momento em que a política sai do papel e passa a funcionar (FREY, 2000).

Este estágio reúne diferentes elementos e os indivíduos são os responsáveis por dar vida aos procedimentos e imprimir a dinâmica para a condução das tarefas. A partir da atuação de implementadores, desenvolve-se diversificada rede de atores, pertencentes a diferentes níveis de governo ou a entidades não-governamentais (SOBRINHO; HELAL,



2017). E, em meio a isso, ocorrem de situações de persuasão, negociação, cooperação e conflito, pois envolve a atuação política e a apropriação das atividades planejadas (BARDACH, 1998).

Considerando as características expostas, identifica-se importantes variáveis, que em maior ou menor grau, estão presentes e influenciam a implementação. Sublinha-se os seguintes aspectos: (a) comunicação interinstitucional e especificação de detalhes das ações, que abrangem auxílios técnicos e informacionais, controlados por remuneração, coerção ou normas; (b) características das agências, isto é, tamanho e competência da equipe executora; formas de controle, autonomia, graus de abertura de comunicação; e (c) condições políticas, econômicas e sociais, reflexos da disponibilidade de recursos, das condições socioeconômicas, da opinião pública, posicionamento das elites e grupos privados (VIANA, 1996; JANN; WEGRICH, 2007).

As variáveis permitem inferir que a implementação é um processo complexo e dinâmico, no qual aspectos formais, comportamentais e do contexto influenciam a condução das intervenções públicas. Em virtude disso, entende-se que tal processo envolva duas dimensões (LIMA; D'ASCENZI, 2013): a normativa, representada pelos marcos regulatórios, que a visualiza como a execução de atividades para o cumprimento das metas traçadas na formulação; e a comportamental, que concentra as análises na atuação dos agentes. Portanto, o estudo do PMCMV seguiu esses dois vieses, para consubstanciar as respostas sobre a problemática delineada.

Além disso, para entender a atuação dos implementadores do Programa, associou-se as premissas da *Policy Network* haja vista o interesse de estudar as relações que mobilizam e incorporam recursos dispersos, de modo que a ação coletiva se organize na direção da solução de um problema comum (BÖRZEL, 1998).

Redes Sociais no Âmbito das Políticas Públicas

A abordagem de rede não é recente e possui raízes sociológicas e antropológicas (TICHY et al., 1979). A intensificação dos debates no plano teórico e técnico-operacional imprimiu status de aceitação na comunidade científica proporcionando a disseminação de estudos nas mais diversas áreas, sendo a administração pública um campo propício para ela (HOWLETT; MARAGNA, 2006). O conceito de redes aplicado às ciências sociais enfatiza a interação entre indivíduos, dadas as relações estabelecidas, fornecendo meios para entender os fenômenos da sociedade (FONTES et al., 1995). A conceituação de redes sociais é amplamente discutida por diversos autores, como Steiner (2006) e Wasserman e Faust (2009). Embora existam nuances nas assertivas, há três elementos comuns: atores,



relações e compartilhamento. Destarte, entendeu-se a rede social como sendo a estrutura formada por emaranhado de atores que estabelecem conexões entre si (de diferentes direções e naturezas) e, a partir dos laços, compartilham e interagem em torno às fronteiras invisíveis resultantes dos relacionamentos.

A incorporação das redes no âmbito das políticas públicas descortina as redes de políticas públicas, nas quais os elementos comuns à rede social inserem-se em estruturas que movimentam recursos públicos, políticos e a tomada de decisão, sendo que a produção dos bens ou serviços são distribuídos entre atores públicos e não públicos (AGRANOFF; MCGUIRE, 1999; SCHNEIDER, 2005). Neste campo, destacam-se as pesquisas de Marques (1999, 2006), que investigaram as relações entre atores estatais e não-estatais na elaboração/implementação de políticas públicas urbanas, tendo como pano de fundo as experiências em São Paulo e Rio de Janeiro. E, também, outros estudos que analisaram políticas públicas em diferentes níveis, investigando estruturas e dinâmicas estabelecidas pelos agentes implementadores e suas conexões (LOTTA; PAVEZ, 2010; HOLDEN; LIN, 2012; YSA et al., 2014; SOBRINHO; HELAL, 2017).

Uma das principais conclusões destas pesquisas é que o desempenho das políticas e programas é influenciado pelo comportamento das partes interessadas que participam da intervenção. Assim, a análise dos stakeholders e das redes que se formam auxilia em: determinar os tipos de atores envolvidos e dimensionar a intensidade das ligações, os motivos e direções; identificar os tipos de colaborações necessárias para executar os projetos; e, entender o papel que a rede desempenha na realização de atividades (BRUGHA; VARVASOVSKY, 2000; SCHNEIDER, 2005). Com base na compreensão da relação estabelecida entre implementação e redes sociais, a expectativa teórica foi transformada em modelo analítico (Figura 1).

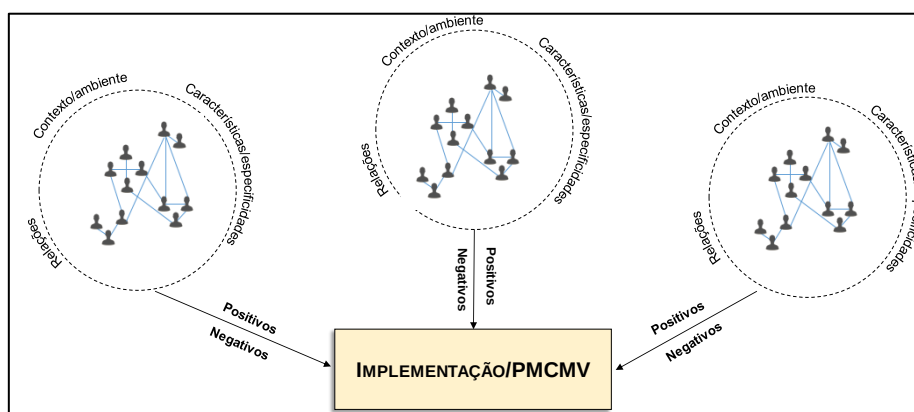


Figura 1. Perspectiva analítica da implementação do PMCMV

Fonte: elaboração própria.



Assim, a execução de um programa envolve processos de persuasão, negociação, cooperação e conflito circunscritos num contexto/ambiente particular. Consequentemente, na medida em que as interações e o compartilhamento de recursos ocorrem, formam-se diferentes tipos de redes, as quais podem ter efeitos positivos e/ou negativos na implantação do empreendimento.

Abordagem Metodológica

A pesquisa foi operacionalizada em duas etapas: análise dos normativos sobre o PMCMV; e a pesquisa in loco, atendo-se a descrever as redes de atores locais, os fatores contextuais e como isso interfere na execução do Programa. O horizonte temporal abrangeu o período de 2009 a 2014, que representa as duas fases iniciadas e concluídas: PMCMV-I (2009-2010) e PMCMV-II (2011-2014).

Para estudar o corpo legislativo do Programa, fez-se uso da análise documental nas principais leis e portarias que o regulamentam (Quadro 1). A intenção foi identificar os elementos formais que caracterizam a implementação do PMCMV.

Quadro 1: Legislação do PMCMV analisada

DOCUMENTO	DESCRIÇÃO
Lei nº 11.977, 07/07/2009	Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida.
Portaria nº 610, 26/12/2011	Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do PMCMV.
Portaria nº 168, 12/04/2013	Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos [...] FAR, no âmbito do PNHU, integrante do PMCMV.
Termo de Adesão ao PMCMV	Termo que firma a parceria entre a União e o Município que participa do Programa. Traz as principais atribuições e compromissos que ambas as partes se comprometem ao firmar o acordo.
Especificações Mínimas das U.H ¹	Especificações mínimas para contratação com valor máximo de aquisição da unidade de acordo a Portaria nº 168, 12/04/2013.

Fonte: elaboração própria. **Nota:** ¹Unidades Habitacionais.

De posse das informações normativas, procedeu-se à pesquisa de campo para analisar o aspecto comportamental da implementação. A investigação focou o estado de Minas Gerais que possui o 2º maior déficit habitacional, sendo que havia, em 2014, 529 unidades nesta condição (FJP, 2016); e foi o 4º que mais contratou moradias pelo PMCMV no período 2009-2014. A escolha das localidades estudadas pautou-se em características socioeconômicas e no número de moradias contratadas (para gerar distintos perfis municipais), e resultou em 08 municípios: Alfenas; Almenara; Betim; Ituiutaba; Janaúba; Juiz de Fora; Montes Claros e Uberlândia.

Em cada localidade, o público-alvo abrangeu aos gestores públicos locais envolvidos no Programa, abordados a partir de entrevistas com roteiros semiestruturados. Foram

entrevistados 24 gestores, com média de idade de 43 anos, (25 o mínimo e o máximo 63). A maioria foi do sexo feminino (60%). Todos possuíam ensino superior, principalmente em Serviço Social, Engenharia Civil e Administração.

A apreciação e interpretação do conjunto de informações pautou-se na Análise de Conteúdo conforme indicações de Bardin (2009). As categorias analíticas, estabelecidas a priori, estão dispostas no Quadro 2.

Quadro 2. Categorias analíticas

CATEGORIA	DEFINIÇÃO/DESCRIÇÃO ¹
Processo formal de implementação	Especificação dos detalhes das ações e atores responsáveis.
Rede de implementadores	Características das agências: tamanho e competência das equipes. Detalhamento dos principais envolvidos, interdependentes ou não, de único ou múltiplos setores.
Interação	Caracterização das interações durante a execução das atividades, compreendendo os motivos, e se partem de interesses comuns ou não.
Fatores contextuais	Condições políticas, econômicas e sociais, reflexos da disponibilidade de recursos, condições econômicas, sociais e da posição de grupos privados.

Fonte: Elaboração própria. **Nota:** ¹a base para esta criação foram autores do referencial teórico.

A grade interpretativa derivou-se da interseção entre implementação e redes de políticas públicas. Para o tratamento das informações coletadas foram utilizados os *softwares* NetDraw e UCINET, os quais possibilitam o processamento e a representação gráfica da rede. Os elementos da investigação resultaram em mapeamentos qualitativos do processo de interação, baseados nas indicações dos entrevistados, cuja materialização ocorreu por meio de ilustrações explicadas na Figura 2.



Figura 2. Representação dos elementos das redes

Fonte: elaboração própria.

Resultados e Discussão

O processo formal de implementação do PMCMV

Ao examinar o marco regulatório, que direcionou a execução do PMCMV no período 2009-2014, desvela-se o processo formal de implementação do programa (LIMA; D'ASCENZI, 2013; SOBRINHO; HELAL, 2017); e apreende-se as principais atividades e os respectivos agentes responsáveis por executá-las e acompanhá-las (VIANA, 1996; JANN;



WEGRICH,2007). A totalidade de ações foram classificadas, de acordo com suas especificidades, em quatro grandes grupos (Quadro 3).

Quadro 3. Conjunto de atividades e agentes responsáveis

GRUPO DE ATIVIDADE	RESPONSÁVEIS		
	Executar	Acompanhar	Gerir
1. Preparar a proposta de empreendimento	Empresa construtora	Governo municipal; Instituição financeira	Ministério das Cidades
2. Executar a proposta de empreendimento			
3. Cadastrar e selecionar os beneficiários	Governo municipal	Governo municipal; Instituição financeira	Ministério das Cidades
4. Executar o Trabalho Social			

Fonte: resultados da pesquisa.

A proposta de empreendimento, que deve conter todas as especificações do projeto habitacional, é preparada pela empresa construtora e enviada à Instituição Financeira para análise e ao governo municipal para apreciação geral. Aprovada, torna-se apta a ser executada, sendo responsabilidade da construtora a finalização do empreendimento. Cabe à instituição financeira o monitoramento das obras e remunerar a empresa, que deve respeitar o cronograma físico-financeiro estipulado. O governo local pode promover ações facilitadoras para colaborar com o cumprimento dos prazos das obras. O cadastramento, seleção dos beneficiários e a execução do Trabalho Social são competências exclusivamente municipais, julgadas e acompanhadas pela instituição financeira.

O processo empírico de implementação do PMCMV

Com base no delineamento formal, o estudo in loco dedicou-se ao viés comportamental da implementação. Assim, no primeiro momento constitui-se a rede de implementadores para, adiante, analisar as interações e os fatores próprios dos contextos e os efeitos na execução do Programa.

Os implementadores do PMCMV constituem uma rede?

O primeiro passo foi verificar a constituição da rede de implementadores, e as experiências locais estudadas permitiram derivar duas estruturas sociais específicas, ilustradas na Figura 3.

A principal característica diferenciadora das redes foi um atributo particular da administração pública local: a existência (ou não) de uma secretaria municipal direcionada à habitação. Em parte das localidades havia este órgão (Rede 1) que, geralmente, tinha no quadro de servidores públicos profissionais com formações específicas, como, arquitetura, administração, geografia, engenharia civil e assistência social. Por outro lado, os municípios que não contavam com este órgão (Rede 2) dispunham de um departamento nas secretarias municipais de assistência social, gerenciado majoritariamente por assistentes sociais e administradores.

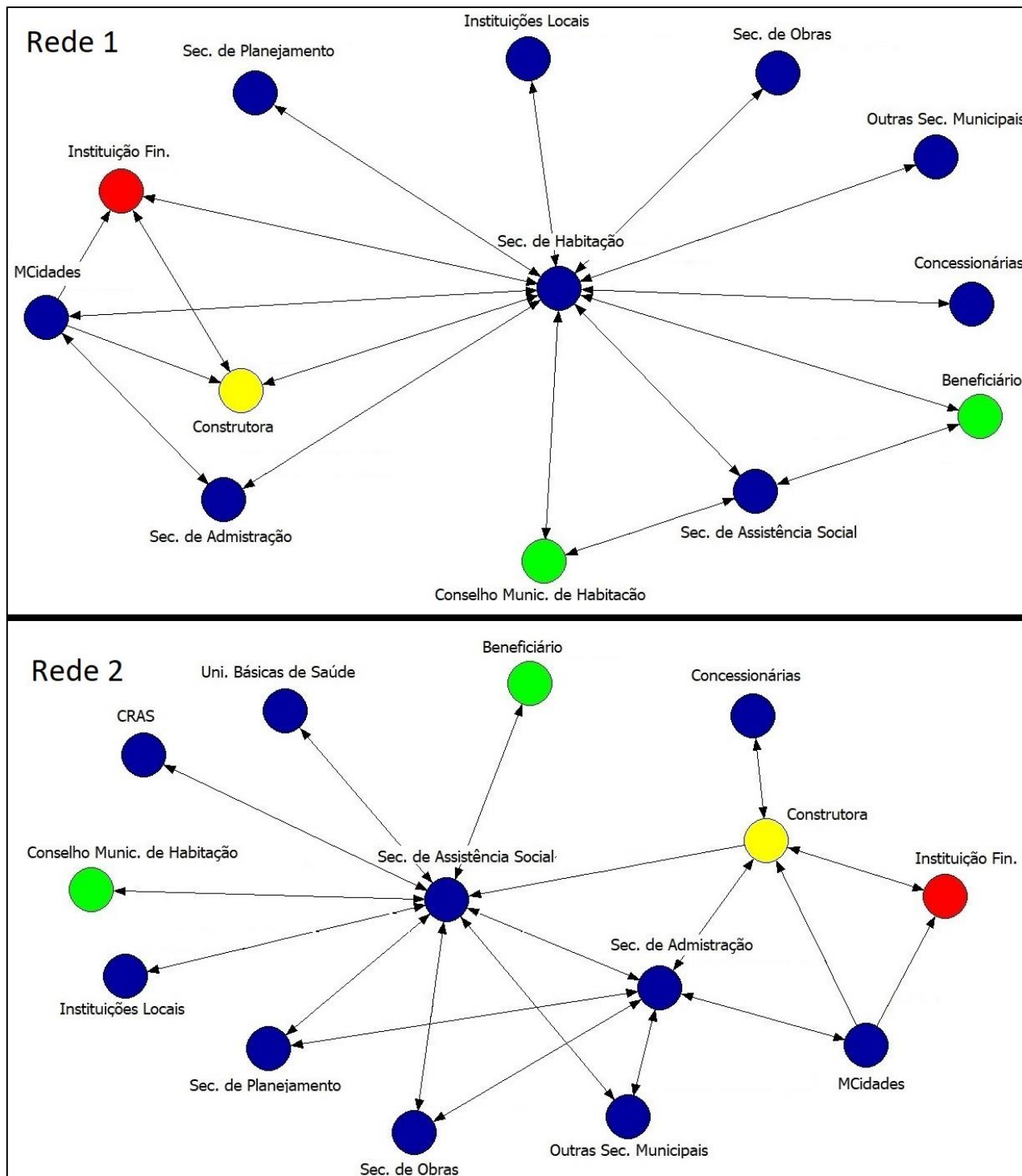


Figura 3. Redes sociais identificadas

Fonte: resultados da pesquisa.

Considerou-se este atributo do contexto local como sendo o ponto de inflexão das estruturas, pois na Rede 1 havia uma equipe de gestores com diversificadas competências



para atuação ante às necessidades do Programa. O que vai ao encontro da proposição de Abiko (1995, p. 12), ao preconizar que a construção de moradias deva ser “resultado de um processo complexo de produção com determinantes políticos, sociais, econômicos, jurídicos, ecológicos, tecnológicos”.

Mas quais eram, de fato, os atores em nível local? Em ambas as redes se identificou a atuação dos agentes especificados nos normativos. Todavia, o número de atores expandiu e se diversificou em razão das particularidades que os municípios necessitavam para implementar o PMCMV. Emergiram outras instituições: Polícia Militar; Sebrae; concessionários de serviços públicos (saneamento básico, coleta de lixo e energia elétrica); e Conselhos Municipais de Habitação. Ademais, a própria administração pública municipal dispunha de outras secretarias para realizar e/ou acompanhar atividades, como as secretarias de obras, planejamento, meio ambiente; administração ou governo; e ainda as de educação/cultura e saúde.

Nota-se que a implementação do PMCMV compartilha de um atributo peculiar das redes de políticas públicas, isto é, o envolvimento de atores e agentes não-públicos de outras áreas sociais – caráter intergovernamental e interorganizacional (BRUGHA; VARVASOVSKY, 2000; SCHNEIDER, 2005); além serem classificados como interdependentes e de múltiplos setores, propriedades ressaltadas em redes analisadas por Holden e Lin (2012), Ysa et al. (2014) e Sobrinho e Helal (2017).

Redes, interações e fatores contextuais na implementação do PMCMV

Uma vez observada a constituição das redes e definidos os partícipes, buscou-se interpretar como a interação entre os agentes e os fatores contextuais influenciaram a implementação do Programa. Para esta análise, retomou-se cada um dos grupos de atividades descritos no Quadro 3.

a) Preparar a proposta de empreendimento

Esta atividade é de responsabilidade da construtora, e a espinha dorsal da etapa é a escolha do terreno. Decidir sobre a área que abrigará os conjuntos habitacionais determina os rumos da execução do projeto. Para esta deliberação, a legislação do PMCMV determina que o local para construção dos empreendimentos deva contemplar a existência ou viabilidade de infraestrutura, equipamentos comunitários e serviços (creches ou escolas de ensino fundamental; Unidades Básicas de Saúde; Centros de Referência de Assistência Social; áreas de lazer; linhas regulares de transporte público; comércio e serviços locais).

Em ambas as redes, os terrenos, na maioria dos casos, eram da própria construtora ou negociados diretamente por ela com os proprietários. Estas transações eram pautadas



pelo caráter contratual e econômico do negócio, isto é, o interesse do proprietário do imóvel era a valorização de seu bem, e, do lado do adquirente, a finalidade tendia a ser a aquisição a menor custo. Reconheceu-se que era o valor do imóvel (de interesse da construtora), a variável definidora para a escolha do terreno, sobressaindo-se em relação aos critérios do Programa (de interesse da gestão pública). Essas áreas, conseqüentemente, tendiam a ser longínquas e deslocadas de regiões já dotadas de infraestrutura urbana. A ocorrência de edificações inseridas nestes locais gerou uma série de desdobramentos para administração pública municipal, uma vez que foi necessário prover equipamentos públicos ou realocar demandas para outras regiões com baixas condições de absorver novas solicitações.

Identificou-se, ainda, a presença de grupos de interesses do setor privado, relacionados à indústria da construção civil e ao mercado imobiliário, com majoritária influência nas resoluções acerca da proposta de projeto. Em Marques (1999; 2006), a condução das políticas públicas de infraestrutura urbana era influenciada por grupos privados que destinavam ações à produção do espaço urbano. A habitação, por sua vez, compreende um dos eixos de atuação da política urbana e, para o caso do PMCMV, observou-se a replicação deste sistema produtivo, reforçando o predomínio de interesses privados ante ao interesse público.

Todavia, nos contextos em que existia a secretaria municipal de habitação (Rede 1), este órgão, a partir de sua expertise, sinalizava posturas para dirimir o predomínio das empresas nas proposições. Buscava-se barganhar melhores localizações e benfeitorias aos residenciais (como a construção de áreas de lazer/convivência e praças). Na Rede 2, por outro lado, esse poder de negociação era mais limitado, sendo que a ausência da secretaria de habitação transpareceu aspecto difuso, de baixa coordenação e, por isso, menor capacidade de articulação com a empresa: as questões relacionadas à implementação do Programa dirigiam-se aos aspectos assistenciais em detrimento dos construtivos, que transitavam por outras secretarias (obras, planejamento) sem a apropriação, de fato, pelo governo local.

Interessante mencionar que os municípios da Rede 2, de condições socioeconômicas e porte menores, encontravam-se em posição de disputa política por recursos: se não fosse aceita a proposta da construtora, esta poderia migrar o projeto para outro município semelhante, deixando aqueles sem a execução do PMCMV. Aos municípios da Rede 1, não incorriam essas assimetrias, pois devido ao maior nível de desenvolvimento, tamanho e o elevado déficit habitacional, havia maior cota para construção de moradias, mostrando-se terrenos férteis para empresas deste ramo.



É válido assinalar que a atuação da secretaria municipal de habitação (na Rede 1) e da empresa construtora (na Rede 2), as colocam em evidência devido aos efeitos de suas posições no seu entorno relacional (LOTTA; PAVEZ, 2010). No caso da secretaria, sua posição intermediadora auxiliava em deliberações que melhor compactuavam com as indicações do Programa, diminuindo os efeitos de decisão hegemônica das construtoras; por outro lado, na situação de posicionamento mais influente da empresa, seu papel na rede sobrepõe-se aos demais, deixando pouco espaço para compartilhamento de interesses na tomada de decisão.

b) Executar a proposta de empreendimento

Assim como na etapa anterior, a responsabilidade para a execução da proposta de empreendimento é da construtora. A organização deve seguir as recomendações sob pena de sanções da instituição financeira que monitora o andamento das obras. O governo local (em ambas as redes), por intermédio de suas secretarias, embora não influencie nos procedimentos de edificação em si, tinha o papel fundamental na intermediação de processos de licenciamento ambiental, parcelamento do solo e criação de linhas de transporte público; e no planejamento e execução de iniciativas, haja vista as demandas sociais por serviços de saúde, educação, lazer e cultura que eram geradas pelas famílias realocadas em um novo espaço do perímetro urbano.

As relações, no decorrer desta atividade, eram predominantemente de caráter contratual e baseadas nos princípios da economicidade e eficiência. Atributos da gênese do Programa que delega a construção das moradias às empresas privadas e estipula, de um lado, especificações mínimas e, de outro, o valor máximo de custo da unidade: a soma destes fatores se traduz em unidades com os padrões mínimos ao menor custo, mesmo que possa comprometer a qualidade dos produtos entregues.

Os desdobramentos disso são alvos de discussões, e as evidências, a partir das experiências pesquisadas em Minas Gerais, coadunam às realidades de outros estados brasileiros, conforme as coletâneas de Cardoso (2013) e Amore et al. (2015). O agrupamento de pesquisas organizado pelos referidos autores traz reflexões acerca da estrutura socioespacial e a produção habitacional (massificada); a ampliação do mercado da moradia em espaços periféricos, que dificulta o acesso à cidade; assim como, o embate entre o interesse social e o interesse imobiliário.

Em complemento, a análise empírica indica atributos que, de acordo com as dinâmicas entre contexto, implementação e redes, podem explicar os acontecimentos. Foi notório que, quanto maior o envolvimento dos gestores públicos locais, mais coordenadas



tendiam a ser as ações e o provimento habitacional não ficava à mercê do mercado. E foram nos contextos dos quais fazia-se presente um corpo técnico especializado, uma secretaria coordenadora do Programa e melhores atributos socioeconômicos (Rede 1), que as deliberações se mostraram mais articuladas, reduzindo o protagonismo construtora.

A administração pública local, embora não executora direta do Programa, pode se envolver nos processos de construção das casas e, por isso, pode intermediá-los e (tentar) garantir o adequado cumprimento. Identificou-se, na Rede 1, que havia maior nível de apropriação por parte gestores públicos. Além de agilizar os processos públicos, estendia-se a participação de modo a acompanhar as etapas de construção e estabelecer parcerias para minimizar efeitos indesejados, como a edificação de empreendimentos em lugares de urbanização precária.

c) Cadastrar e selecionar os beneficiários

As atividades desse bloco consistem na realização do cadastramento e seleção das famílias para que as selecionadas se tornem aptas ao recebimento do benefício. Sob este aspecto, ambas as estruturas demonstraram similares conduções das atividades, em virtude destas ações serem responsabilidade das secretarias municipais de assistência social e acompanhadas pela instituição financeira.

É neste momento que surge outro ator no cenário: o Conselho Municipal de Habitação (CHM). Poder-se-ia imaginar que este espaço auxiliasse no controle e participação ante às ações do Programa. Porém, o CMH ficava restrito à escolha dos critérios locais para seleção dos beneficiários. E, em determinados municípios, após a finalização das obras, o conselho era extinto. Estas evidências, assim como a própria gênese *top down* do Programa, denotam o pouco espaço para envolvimento da sociedade, reduzindo o diálogo e fazendo com que a rede desconsidere um ator-chave nos processos decisórios que visem o bem-estar comunitário (SCHNEIDER, 2005), o que fragiliza a relação entre sociedade civil e Estado.

Detectou-se um traço peculiar da Rede 2, diante de suas limitações: a busca por parceiros dentro da própria hierarquia administrativa, para que as atividades pudessem ocorrer. Utilizavam-se da capilaridade da estrutura, por meio dos profissionais do Centro de Referência e Assistência Social e de agentes comunitários das Unidades Básicas de Saúde para comunicar-se diretamente com famílias público-alvo do PMCMV. Isto significa a existência de agentes capazes de estabelecer conexões tanto verticais, decorrentes dos contatos com o público-alvo, quanto interações horizontais, uma vez que geram



mobilização, trocas de informação internas e articulação com agentes públicos de áreas correlatas (LOTTA; PAVEZ, 2010).

Além disso, os agentes da Rede 2 recorriam a outras secretarias para a resolução de pendências documentais e para a solicitação de áreas para realização do cadastro das famílias (pois na época de divulgação do Programa os espaços existentes não teriam condições de comportar o volume interessados), reforçando a importância da integração entre os atores intragovernamentais (SCHNEIDER, 2005).

d) Executar o Trabalho Social

O último conjunto de atividades compreende à execução do Trabalho Social cuja finalidade é promover a socialização das famílias. Trata-se de um conjunto de ações socioeducativas para fomentar a organização comunitária; educação ambiental e patrimonial; planejamento e gestão do orçamento familiar; e geração de trabalho e renda. A última etapa da implementação do PMCMV, assim como a anterior, é de responsabilidade do governo municipal (desenvolvida e executada pelas secretarias de assistência social) sendo monitorada pela instituição financeira.

Perante esta atividade, as experiências locais foram diversificadas. Embora em todos os municípios da Rede 1 esta etapa tenha sido executada, o Trabalho Social não foi realizado em todos os empreendimentos, embora seja exigência do PMCMV. A principal alegação referia-se ao processo moroso de confecção e aprovação do projeto, uma vez que deve ser elaborado pelo governo local, apreciado pela instituição financeira, para posterior aprovação e liberação do recurso. Esses descompassos decorrentes da morosidade do setor público podem diminuir a confiança do público na intervenção (YSA, et al., 2014) e desmotivar a participação em atividades que requerem o envolvimento de beneficiários, o que é o caso do Trabalho Social.

Por outro lado, o resultado mais crítico ocorreu nos municípios da Rede 2, que apresentaram situações em que o Trabalho não havia sido realizado em nenhum empreendimento. Em pesquisa junto aos beneficiários do PMCMV foi constatada a ausência de Trabalho Social na maioria dos empreendimentos pesquisados (BRASIL, 2014), o que se assemelha aos achados aqui comentados.

Nos locais em que o Trabalho foi executado, mencionou-se o estabelecimento de parcerias como importante fator na operacionalização das atividades. Os principais colaboradores, em geral, eram: a Polícia Militar (em ações sobre segurança pública); o Sebrae (cursos de capacitação); concessionárias de serviços públicos (saneamento básico, higiene e energia elétrica); e as secretarias municipais de saúde, educação, meio ambiente



e cultura (cada uma contribuindo nas temáticas que lhes competiam). O estabelecimento de parcerias é um traço importante também assinalado nas pesquisas sobre o Programa, tanto no eixo urbano (CARDOSO, 2013) quanto no rural (BOLTER et al.; 2015), capaz de fortalecer os laços entre os integrantes das redes e auxiliar na colaboração para a realização das atividades (HOLDEN; LIN, 2012).

Conclusões: o que as experiências nos ensinam?

Ao buscar evidências da relação entre implementação, contexto e redes, no âmbito do PMCMV, reforça-se os seguintes achados: (i) os gestores públicos e outros agentes governamentais operam em várias redes (AGRANOFF; MCGUIRE, 1999), concomitantemente a outros atores de distintos setores sociais (SOBRINHO; HELAL, 2017); (ii) embora diversos atores estejam envolvidos direta e indiretamente na implementação, existem entre eles diferenças de poder, influência e o predomínio de grupos de interesse (MARQUES, 1999;2006), deixando à margem atores importantes, como a sociedade civil (SCHNEIDER, 2005); (iii) elementos da estrutura relacional (LOTTA; PAVEZ, 2010) e do contexto influenciam as ações (SOBRINHO; HELAL, 2017) e a tomada de decisões (BRUGHA; VARVASOVSKY, 2000); e, (v) as características da rede podem mudar dependendo do tipo de relação entre atores, o que reflete diferentes imperativos na implementação (HOLDEN; LIN, 2012).

Identificou-se, também, características que inibem a efetividade do processo de implementação, quais sejam: valores da administração pública local; aspectos da estrutura organizacional da burocracia municipal e pressões contextuais.

Sobre os valores locais, o que dificulta a execução é a baixa apropriação do Programa pela burocracia local. Para a execução exitosa do PMCMV, a intervenção deve ser incorporada aos interesses da gestão municipal, pois o município pode estender sua participação para além do aspecto social, mesmo não sendo o executor direto da construção das casas. Em referência à estrutura organizacional, a principal barreira refere-se à inexistência de um órgão multidisciplinar na hierarquia para atuar como coordenador das atividades. A ausência deste ator enfraquece a atuação da burocracia local e diminui a possibilidade de articulação entre os inúmeros agentes envolvidos. E, quanto às pressões contextuais, o empecilho associa-se ao imperativo do mercado imobiliário, cujas pressões econômicas e mercadológicas inibem e enfraquecem as negociações e aumentam o poder de influência das empresas, principalmente em municípios menos desenvolvidos e de menor porte. Associado a isso, ações mal planejadas eram tomadas, incorrendo em



problemas futuros (em termos de infraestrutura urbana nas regiões escolhidas para abrigar os conjuntos habitacionais).

De outro lado, elementos facilitadores auxiliavam na execução do Programa, tais como: (i) a existência de corpo técnico capacitado, nas áreas requeridas para o adequado provimento habitacional (engenharia, geografia, arquitetura e urbanismo, gestão pública e social); (ii) engajamento da burocracia nas atividades do Programa, havendo o acampamento dos processos desde as fases iniciais até a finalização de todas atividades; e (iii) a compreensão do processo de implementação, que além de proporcionar melhor entendimento das tarefas e da forma que elas devem ser executadas, pode-se complementar as negociações e fortalecer o estabelecimento de parcerias.

A conjugação de elementos inibidores e facilitadores culmina na elaboração de lições que emergiram da experiência empírica. A primeira lição extraída foi: **o governo local é um coprodutor do Programa**. Ficou clara a necessidade de mais envolvimento do governo municipal e, principalmente, quando relacionado a negociação de melhores condições tanto para a construção dos conjuntos quanto para condução das atividades que envolvem o cadastramento/seleção e o Trabalho Social.

Outro aprendizado refere-se ao **estabelecimento de parcerias**. O provimento habitacional requer a reunião de esforços e múltiplos atores, que precisam agir de modo coordenado e articulado, para que o processo incorpore os diversificados interesses envolvidos. E, a terceira lição foi: **os fatores contextuais importam e eles podem moldar a atuação dos implementadores**. Por consequência, conhecê-los e criar mecanismos para lidar com eles pode fazer com que as intervenções públicas se apropriem destes elementos em favor da efetividade das ações.

Por fim, após a materialização dos resultados da pesquisa, contribui-se com o campo da análise de políticas públicas e, em especial, para os estudos direcionados a área habitacional, ao evidenciar as relações entre os atores locais e seus efeitos na implementação, atributos até então, pouco explorados em pesquisas da área. Em termos práticos, ao investigar a execução do PMCMV, deixamos lições para a reflexão de pesquisadores, profissionais, organizações não-governamentais, gestores públicos e o público em geral, sobre os rumos da intervenção e como as características do contexto podem afetar os processos os programas sociais.



Referências

- ABIKO, A. K. *Introdução à gestão habitacional*. São Paulo: EPUSP, 1995.
- AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. Managing in network settings. *Policy Studies Review*, 16(1), p.18-41, 1999.
- AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. 2015.
- BARDACH, E. *Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas*. Centro de Documentación y Docencia Económicas. 1998.
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70. 2009.
- BOLTER, J. A. G.; SCHNEIDER, S.; HAAS, J. M. O Programa Nacional de Habitação Rural como estratégia de inclusão e desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. 2015.
- BÖRZEL, T. A. Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76(2), p.253-273, 1998.
- BRASIL. *Pesquisa de satisfação dos beneficiários do PMCMV*. Brasília. IPEA. 2014.
- BRASIL. *Resultados do Programa*. Disponível em: <<http://www.minhacasaminhavidagov.br/>>. Acesso em: 06 abr. 2016.
- BRUGHA, R.; VARVASOVSKY, Z. Stakeholder analysis: a review. *Health Policy and Planning*, 15(3), p.239-246. 2000.
- CÂNDIDO, G. G.; ABREU, A. F. Os conceitos de redes e as relações interorganizacionais: um estudo exploratório. In: XXIV EnANPAD. *Anais...* 2000.
- CARDOSO, A. L. *O programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2013.
- FONTES, B. A. S. M. et al. Gestión local en el Nordeste de Brasil: en busca de nuevos paradigmas. *Revista Mexicana de Sociología*, 57(2), p.123-142, 1995.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21, 2000.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2013-2014*. Centro de Estatísticas e Informações. Belo Horizonte: 2016.
- HILL, M.; HUPE, P. *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance*. Sage Publications. 2009.
- HOLDEN, C. A.; LIN, V. Network structures and their relevance to the policy cycle: a case study of The National Male Health Policy of Australia. *Social Science & Medicine*, 74(1), 228-235, 2012.
- HOWLETT, M.; MARAGNA, A. How Big Is a Policy Network? An Assessment Utilizing Data from Canadian Royal Commissions 1970–2000. *Review of Policy Research*, 23(2), 433-452, 2006.
- JANN, W. WEGRICH, K. The Theories of the policy cycle. In: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. *Handbook of policy analysis: theory, and methods*. CRC: 2007.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia Política*, 21(38), 101-110, 2013.
- LOTTA, G. S. L.; PAVEZ, T. R. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 15(56), 109-125, 2010.
- MARQUES, E. C. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(41), 45-67, 1999.



- MARQUES, E. C. Redes Sociais e Poder no Estado Brasileiro: Aprendizados a Partir das Políticas Urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(60), 15-41, 2006.
- PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. *Implementation*. University of California. 1973.
- SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas*, 5(1), 29-58, 2005.
- SOBRINHO, J. M.; HELAL, D. H. A Implementação de Políticas Públicas voltadas a atividades artesanais: Análise do Programa de Artesanato da Paraíba. *Organizações & Sociedade*, 24(80), 115-134, 2017.
- STEINER, P. *A Sociologia Econômica*. São Paulo-SP: Atlas. 2006.
- TICHY, N.; TUSHMAN, M.; FOMBRUN, C. Social Network Analysis for Organizations. *Academy of Management Review*, 4(4), 507-519, 1979.
- VIANA, A. L. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. *Revista de Administração Pública*, 30(2), 5-43, 1996.
- WASSERMAN, S.; FAUST, K. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. New York: Cambridge Press. 2009.
- YSA, T.; SIERRA, V.; ESTEVE, M. Determinants of network outcomes: the impact of management strategies. *Public Administration*, 92(3), 636–655. 2014.