

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

FERNANDO PERES RODRIGUES

**A efetividade dos conselhos municipais de habitação:
mecanismos entre decisão e implementação**

Versão Corrigida

São Paulo
2017

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**A efetividade dos conselhos municipais de habitação:
mecanismos entre decisão e implementação**

Fernando Peres Rodrigues

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle

Versão corrigida

De acordo: _____
Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle

São Paulo
2017

Nome: RODRIGUES, Fernando Peres

Título: A efetividade dos conselhos municipais de habitação: mecanismos entre decisão e implementação

Dissertação apresentada à Faculdade de
Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo para a obtenção
do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Instituição: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Instituição: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Instituição: _____

Agradecimentos

Gostaria de agradecer, primeiramente, a meus pais, minha irmã e meu cunhado que me apoiaram e me incentivaram durante todo o processo que desencadeou nesta dissertação. Agradeço também o apoio engajado dos funcionários do Departamento de Ciência Política, em especial à Ana Maria Capel que acompanhou minha trajetória desde o meu primeiro dia na USP, mas também à prestativa Maria Raimunda dos Santos, e à atenciosa Márcia Staaks, bem como ao eficiente e dedicado Vasne dos Santos e ao cordial Leonardo de Novaes, que desde a minha graduação possibilitaram meu percurso até aqui.

Também foi fundamental para iniciar esta pesquisa a aproximação do objeto que obtive por meio das Iniciações Científicas que desenvolvi junto do Prof. Dr. Lúcio Kowarick. Tão importante foi a cordial e oportuna disposição em ajudar na elaboração do projeto de pesquisa do Prof. Dr. Rogério Schlegel – excelente professor e nobre pessoa, diga-se de passagem. Outros professores também ofereceram auxílios em diferentes momentos, do qual sou grato, são eles Profa. Dra. Marta Arretche, Prof. Dr. Fernando Limongi, Profa. Dra. Lorena Barberia, Prof. Dr. Eduardo Marques e Prof. Dr. Bruno Speck.

Igualmente sou grato à dedicação dos professores que por meio de suas disciplinas forneceram suporte a esse trabalho, foram eles: Prof. Dr. Wagner Mancuso, Profa. Dra. Marta Arretche, Profa. Dra. Elisabeth Balbachvski, Prof. Dr. Marco Antônio Teixeira e, o incansável, Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle. Ainda vale agradecer os úteis apontamentos sobre métodos de pesquisa dos Prof. Dr. Derek Beach, Prof. Dr. Jason Seawright, Leonardo Barone e Rogério Barbosa e, sobre o objeto de pesquisa, agradeço à Profa. Dra. Luciana Tatagiba. Aos comentários na minha banca de qualificação, agradeço muito à Profa. Dra. Lizandra Serafim e, novamente, à Profa. Dra. Marta Arretche – como se nota, imprescindível neste processo de pesquisa.

Ainda mais imprescindível, entretanto, foi o prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle, que atuou como orientador de pesquisa, professor, psicólogo e amigo. Agradeço-o muito e tenho-o como exemplo. Extremamente dedicado nas aulas e nas reuniões de orientação, proporcionou-me também acesso aos grupos de pesquisa com os quais essa dissertação está afinada.

Do Núcleo Democracia e Ação Coletiva agradeço as sugestões de Monika Dowbor, Maria do Carmo, Euzenéia Carlos, Wagner Romão, Osmany Porto Oliveira, Luciana Martins, Itaquê Barbosa, Patricia Tavares de Freitas, Fabricio Muriana, Beatriz Sanchez, Maria Camila Florencio, Ana Paula Galdeano, Gabriela de Beláz, Gisela Zarembeg e Dionisio Zabaleta. Ainda mais inseridos no apoio ao desenvolvimento dessa dissertação estão os amigos e membros da pesquisa Political Inequality and Extraparliamentar Representation, do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), Hellen Guicheney, Jessica Voigt, Bruno Vello, Ariana Monteiro, Augusto Salgado e Ceumar Rampazzo. A leitura atenta dos capítulos desta dissertação e os oportunos comentários foram cruciais para a conclusão desse trabalho.

Ademais, agradeço aos amigos do DCP que me apoiaram em diferentes momentos: Natalia Moreira, Bruno Pessoa, Eduardo Lazzari, Paulo Flores, Thiago Meireles, Thiago Moreira, Tais Camargo, Fernanda Machado, Joyce Luz, Grazielle Silotto, Lucas Mignardi e demais colegas de departamento. Ainda grandes amigos fora do DCP que debateram questões pertinentes, sou grato: João Bonnet, Juliana Bonatti, Henrique Pugly, Gabriela Trindade, Claudia Carolina Fuga dos Reis, Diego Souza, Felipe Melo, Gabriel Oliveira Machado, Gabriela Torres, Otavio Ciccolo e Stephano Lee.

Outrossim, agradeço a ajuda em entender o funcionamento interno dos órgãos da prefeitura da Profa. Dra. Ursula Dias Perez e de Fabio Pereira e Jorge Assali, da Secretaria de Gestão da Prefeitura Municipal de São Paulo, bem como de Paula Alves Mota da Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte.

Por fim, é preciso agradecer o apoio financeiro que recebi da Capes, por meio da bolsa PROEX, mas também do apoio institucional do Departamento de Ciência Política, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FFLCH) e da Universidade de São Paulo. Além do apoio do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e do CEM.

RESUMO

RODRIGUES, F. P. A efetividade dos conselhos municipais de habitação: mecanismos entre decisão e implementação. 2017. 152f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

Esta dissertação tem por objetivo identificar de que modo e sob que circunstâncias os conselhos municipais de habitação afetam a política pública setorial. Essa questão se insere dentro de uma agenda de pesquisa sobre a efetividade das Instituições Participativas no Brasil (IP). A literatura que tratou sobre os efeitos das IPs foi dividida em três momentos, sendo que no terceiro se apresenta o problema de identificar os efeitos que as IPs causam na política pública. Para encontrar respostas sem incorrer em causalidades remotas foi delimitado a investigação entre o *output* dos conselhos – as decisões – e o *outcome* – efeitos na política pública. Também se optou por analisar um único tipo de IP, a mais presente no país, conselhos gestores de políticas públicas. Uma vez que a literatura informa haver tipos de conselhos, o recorte empírico ainda delimitou a pesquisa ao tipo de conselho de média presença territorial e indução federal recente. Mais especificamente, optou-se por analisar conselhos municipais de um único setor de política pública: habitação. Os conselhos municipais de habitação surgiram na década de 1990, mas se difundiram a partir de 2005 com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Entretanto, a partir de literatura específica, identificou-se possíveis interferências à efetividade desses conselhos. Interferências de instituições políticas, como o programa federal Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); de outras IPs municipais, como o Orçamento Participativo; do sistema político-partidário e; das burocracias, tornaram-se hipóteses para testar a produção de *outputs* e o alcance de *outcomes* pelos conselhos. Os dados das decisões dos conselhos, publicados em diários oficiais dos municípios, mostraram baixa produção decisória. Contudo, o número de decisões aumentou ao longo dos sete anos da série analisada e se verifica que o principal tipo de decisão desses conselhos incide sobre a política pública. Por conseguinte, foi possível selecionar algumas dessas decisões e analisar os processos que levariam à sua implementação. Com isso, identificou-se os mecanismos que ligam as decisões dos conselhos municipais de habitação a seus efeitos na política pública. Foram encontrados três mecanismos que operam para uma decisão afetar a política pública, são eles: a concordância jurídico-orçamentária em decisões que envolvem recursos; a discricionariedade local atribuída pelo governo central e; a gestão de problemas por parte da burocracia. Assim, a composição harmônica desses mecanismos possibilita compreender de que modo e sob que circunstâncias os conselhos municipais de habitação afetam a política pública.

Palavras-chave: Instituições políticas. Efetividade das instituições participativas. Conselhos municipais. Habitação.

ABSTRACT

RODRIGUES, F. P. The effectiveness of municipal housing councils: mechanisms between decision and implementation. 2017. 152. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

This dissertation aims to identify how and when the municipal housing councils affect public policy. This matter fits in a research agenda on the effectiveness of Participatory Institutions in Brazil (PI). The literature that dealt with effects of PIs was divided into three different moments. The third one presents the problem of identifying the effects that PIs cause in public policy. In order to find answers to this problem without incurring hysteresis, this dissertation delimited study the process between the outputs of councils – the decisions – and its outcomes – effects on public policy. In addition, it was decided to analyze a single type of PI: councils of public policies – the most widespread in Brazil. Furthermore, the literature reports different kinds of councils. Then, it was necessary to delimit the kind of councils with average territorial presence and recent federal induction. More specifically, it was chosen to analyze municipal councils of a single public policy sector: housing. Municipal housing councils emerged in the 1990s. But they have spread since 2005 because of creation of National System of Social Interest Housing (SNHIS). However, the literature has identified potential interference in the effectiveness of councils. Such as, interference of political institutions (as federal program Minha Casa, Minha Vida), other local PIs (as Participatory Budgeting), the political party system and the bureaucracy. Those interferences have become hypotheses to test the production of outputs by councils and the achievement of outcomes. Data set of councils decisions – made of decisions published in the official gazettes of the municipalities – has showed low number of decisions. Nevertheless, the number of decisions has increased over the seven years of the time series. Moreover, it revealed that the main type of decision produced by councils aims to affect the public policy. Consequently, it was possible to select some of these decisions and analyze the processes that would lead to implementation. Thus, it enabled the identification of mechanisms linking decisions of municipal housing councils to its effects on the public policy. Three mechanisms were found, they are: the legal and budgetary agreement on decisions involving resources, local discretionary power granted by the central government and management skills of the bureaucracy. Therefore, the harmonic composition of these mechanisms allow understand how and under what circumstances the municipal housing councils affect public policy.

Keywords: Political Institutions – Brazil; City councils – Brazil; Housing policy – Brazil; Effectiveness of Participatory Institutions.

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – PIB dos municípios da amostra e respectiva posição no ranking nacional	82
Tabela 2 – Atos Administrativos publicados entre 2005 e 2011 pelos conselhos de habitação. 85	
Tabela 3 – Média de decisões dos conselhos existentes por ano.....	87
Tabela 4 – Incidência na Política por Conselho (IPC)	99

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – O processo entre decisões de gestão e de definição de novos projetos e a implementação dessas decisões.....	117
Figura 2 – O processo de definição de critérios locais do programam MCMV, segundo a Portaria nº140/2010 do Ministério das Cidades	119
Figura 3 – O processo de seleção dos beneficiários do MCMV, em Porto Alegre.....	121
Figura 4 – O processo de seleção dos beneficiários do MCMV, em Guarulhos.....	124
Figura 5 – O processo de seleção dos beneficiários do MCMV, em São Paulo	126
Figura 6 – O processo de seleção dos beneficiários do MCMV, em Belo Horizonte	128
Figura 7 – O processo de definição de critérios locais do programam MCMV, segundo as Portarias nº610/2011 e 595/2013, do Ministério das Cidades.....	132

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de atos publicados nos DOMs de cada município	86
Gráfico 2 – Número de decisões por ano	88
Gráfico 3 – Número de decisões por ano por conselho.....	90
Gráfico 4 – Tipos de decisão (% do total).....	92
Gráfico 5 – Tipos de decisão por ano.....	96
Gráfico 6 – Decisões tipo DEF e GEST, por ano, por município.	97
Gráfico 7 – Incidência na Política por Ano (IPA).	98

LISTA DE SIGLAS

- AUTO – Decisões de Autogestão e Autorregulação
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CDH-Gaspar Garcia – Centro de Direitos Humanos Gaspar Garcia
- CEB – Comunidades Eclesiais de Base
- CEF – Caixa Econômica Federal
- CEM – Centro de Estudos da Metrópole
- CMH – Conselho municipal de Habitação
- CMH-BH – Conselhos Municipal de Habitação de Belo Horizonte
- CMH-GRU – Conselhos Municipal de Habitação de Guarulhos
- CMH-SP – Conselho Municipal de Habitação de São Paulo
- CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
- COHAB – Companhia Metropolitana Habitacional (São Paulo)
- COMATHAB – Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (Porto Alegre)
- COMHAB – Conselho Municipal de Habitação Popular (Fortaleza)
- CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores
- COP – Conselho do Orçamento Participativo
- DEF – Decisões de Definição Geral da Política
- DEM – Partido Democratas
- DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação (Porto Alegre)
- DOM – Diário Oficial do Município
- EC – Estatuto das Cidades
- EMURB – Empresa Municipal de Urbanização (São Paulo)
- FAR – Fundo de Arrendamento Municipal
- FDS – Fundo de Desenvolvimento Social
- FISC – Decisões de Fiscalização Política e Transparência do Governo
- FLM – Frente de Lutas por Moradia
- FMH – Fundo Municipal de Habitação
- FMHIS – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (Porto Alegre e Fortaleza)
- FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

FSTC – Fórum dos Cortiços e Sem-Teto do Centro

FUNAPS – Fundo de Atendimento à População Moradora de Habitação Subnormal

GEST – Decisões de Gestão Administrativa

HABITAFOR – Secretaria Municipal de Habitação (Fortaleza)

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IP – Instituições Participativas

IPA – Incidência na Política por Ano

IPC – Incidência na Política por Conselho

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOM – Lei Orgânica do Município

MCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

MNLM – Movimento Nacional de Luta por Moradia

MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana

MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto

MUNIC – Pesquisa de informações Básicas Municipais (IBGE)

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OP – Orçamento Participativo

OPH – Orçamento Participativo da Habitação (Belo Horizonte)

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PL – Proposta de Lei

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMH – Política Municipal de Habitação (Belo Horizonte)

PPA – Plano Plurianual

PPS – Partido Popular Socialista

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação (São Paulo)

SNHIS – Sistema Nacional de habitação de Interesse Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UNMP – União dos movimentos de Moradia Popular

URBEL – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

Sumário

Agradecimentos.....	4
RESUMO	6
ABSTRACT.....	7
ÍNDICE DE TABELAS	8
ÍNDICE DE FIGURAS.....	8
ÍNDICE DE GRÁFICOS	8
LISTA DE SIGLAS	9
I – INTRODUÇÃO	14
1.1 – A trajetória do objeto e o recorte analítico	15
1.2 – Apresentação metodológica	17
1.3 – O percurso do trabalho	19
II – CONSELHOS E A AGENDA DA EFETIVIDADE.....	22
2.1 – Participação e Sociedade Civil	23
2.2 – As Instituições Participativas	27
2.3 – Efetividade das IPs	32
2.3.1 – As primeiras abordagens: efeitos democráticos da participação	33
2.3.2 – O segundo momento da literatura: efeitos da relação entre sociedade civil e conselhos	36
2.3.3 – O terceiro momento da literatura: efeitos dos conselhos nas Políticas Públicas	39
2.3.4 – A agenda da efetividade das IPs e suas propostas	40
2.4 – O Escopo da pesquisa	47
III – O SETOR HABITACIONAL: ATORES E INSTITUIÇÕES	51
3.1 – O desenvolvimento das relações socioestatais no setor habitacional	52
3.1.1 – Movimentos Sociais de Habitação: atores dentro e fora dos conselhos	52
3.1.2 – Conselhos Municipais de Habitação: um avanço independente.....	55
3.1.3 – O SNHIS e o MCMV: protagonismo e figuração dos conselhos	57
3.2. Avaliando a capacidade dos conselhos afetarem a política de habitação	65
3.2.1 – A interferência entre Instituições Políticas.....	66
3.2.2 – A interferência do sistema político.....	69
3.2.3 – A interferência da burocracia	75
3.3 – Sintetizando as hipóteses sobre a efetividade dos conselhos municipais de habitação	79

IV – CONSELHOS E DECISÕES.....	81
4.1 – Coletando dados sobre a produção decisória dos conselhos.....	83
4.2 – As decisões dos conselhos municipais de habitação: uma análise temporal	87
4.3 – As decisões dos conselhos municipais de habitação: uma análise dos tipos	91
4.3.1 – Decisões do tipo AUTO	92
4.3.2 – Decisões de tipo FISC e IP.....	93
4.3.3 – Decisões do tipo GEST	93
4.3.4 – Decisões de tipo DEF.....	94
4.4 – As decisões dos conselhos municipais de habitação: a incidência na política	95
4.5 – <i>Outputs</i> dos conselhos municipais de habitação: sintetizando os achados	99
V – EFETIVIDADE DECISÓRIA	104
5.1 – Orientando-se por <i>process-tracing</i>: uma nota metodológica	105
5.2 – CMH-SP: Recursos financeiros para prover habitação na região central	108
5.2.1 – O processo de decisão no conselho	108
5.2.2 – Os processos após a decisão: implementando uma decisão de gestão	112
5.2.3 – Os processos após a decisão de definição de novos projetos	114
5.3 – Decisões de critérios dos conselhos na seleção dos beneficiários do PMCMV	117
5.3.1 – Porto Alegre: terceirizando a decisão ao OP.....	120
5.3.2 – Guarulhos: partindo da burocracia	122
5.3.3 – São Paulo: referindo-se às próprias decisões	124
5.3.4 – Belo Horizonte: OP e Política Municipal de Habitação no cerne	126
5.3.5 – Alterações na legislação nacional do PMCMV e os impactos nos municípios.....	129
5.4 – A efetividade dos conselhos municipais de habitação: considerações sobre os mecanismos de implementação	133
VI – CONCLUSÃO	137
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	143
ANEXO – Quadros do demonstrativo financeiro do CMH-SP.....	151

I – INTRODUÇÃO

“As teorias científicas nunca são inteiramente justificáveis ou verificáveis, mas que, não obstante, são suscetíveis de se verem subordinadas à prova”. (POPPER, 2013, p. 46)

O Brasil é reconhecido mundialmente pelo desenvolvimento de inovações democráticas, principalmente de inclusão de cidadãos nas decisões políticas. Instituições Participativas (IP), como o Orçamento Participativo, foram difundidas pelo mundo a partir da experiência de municípios brasileiros. No entanto, a IP mais comum no país são os conselhos gestores de políticas públicas (99% dos municípios brasileiros possuem ao menos um conselho). Essa quase universalização, foi recente, um fenômeno em expansão nos últimos 25 anos. Nesse contexto, à medida em que tais instituições se difundiam, muito era esperado delas, porém ainda pouco se sabe sobre seus efeitos na política pública. O presente trabalho visa identificar mecanismos que explicam a efetividade dos conselhos municipais de habitação, mais especificamente de que modo e sob quais circunstâncias esses conselhos afetam a política de seu setor.

É importante ressaltar, desde o início desse trabalho, que o tema é caro aos atores sociais e muito do que foi desenvolvido no campo acadêmico era destinado a uma intervenção no mundo. Entretanto, a contribuição que este estudo pretende oferecer é apenas na explicação sobre como estes conselhos estão imersos na política pública, sem julgar o valor de suas decisões ou mesmo sua existência. Notoriamente, é de se supor que estudar um assunto requer algum grau de interesse e ânsia pelo aprimoramento do objeto. Contribuir para a formação de conhecimento e solução dos problemas teoricamente construídos, porém, é o foco aqui adotado.

Nesse sentido, o problema se apresenta de forma clara em uma agenda de pesquisas sustentada por avanços da literatura que versou sobre o objeto. Preencher uma parte dessa lacuna deixada por outros estudos foi o principal objetivo perseguido ao longo de todo o processo de desenvolvimento desta pesquisa.

A agenda da efetividade das IPs foi claramente exposta em 2011 a partir de uma publicação realizada pelo IPEA (PIRES, 2011a). Estava-se em uma circunstância de ampla difusão dessas instituições e havia necessidade, por parte do setor público, de

compreender o papel que, de fato, essas IPs tinham nas políticas públicas. Desse modo, o objetivo era produzir conhecimento sobre essas instituições, segundo sua inserção e efeitos na política pública. O campo acadêmico, por sua vez, já trabalhava com esse objeto havia cerca de dez anos. Uma gama de abordagens e questionamentos foram dirigidos às IPs, em especial aos conselhos gestores de políticas públicas. Todavia, quando agregados em torno da questão da efetividade, pouco contribuía para explicar como essas IP afetavam a política pública.

A partir disso, os diferentes autores convidados a contribuir na publicação do IPEA indicaram abordagens teóricas e metodológicas para enfrentar a questão. Uma delas se refere à identificação da cadeia causal que se segue a partir daquilo que é diretamente imputável aos conselhos: as decisões. O presente estudo se fundamenta nessa abordagem por considerar que ela aponta problemas relevantes para a compreensão do objeto de estudo, bem como oferece respostas metodológicas persuasivas, conforme será apresentado nas duas seções que seguem. Posteriormente a essas duas seções, ainda há uma última seção que delinea o percurso deste trabalho.

1.1 – A trajetória do objeto e o recorte analítico

Conforme foi apresentado, o campo de estudos sobre novas instituições que permitem participação da sociedade civil já existia antes da agenda de pesquisas levantada pelo IPEA e as próprias IPs são ainda mais antigas. No entanto, a nomeação de Instituições Participativas (IPs) é recente e consolidada apenas na publicação feita pelo órgão federal em 2011¹. Antes disso, diversos nomes foram utilizados, como “experiências de participação”, “arenas deliberativas”, “espaços participativos”, entre outros. O fato é que se tratava, principalmente, de orçamentos participativos, de conselhos gestores de políticas públicas e, em menor medida, de fóruns e conferências em setores de política.

Os trabalhos iniciais que iluminaram essas instituições – ainda não observadas por essa ótica institucional – traziam um conjunto de preocupações e interesses normativos. Ao considerar o que essas pesquisas tratavam em termos de efeitos, é possível fazer uma leitura que divide a literatura em três momentos. O primeiro momento, descortina o objeto buscando efeitos democráticos, que promulguem a inclusão dos cidadãos mais necessitados e excluídos da política e, por conseguinte, os

¹ A participação na política de setores populares foi sendo ressignificada como institucionalizada, por parte dos autores, ainda antes de se solidificar com o nome de Instituições Participativas (AVRITZER, 2010; GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011).

empoderem – todavia, não encontram esses efeitos. O segundo momento, adentra-se em uma leitura crítica dos efeitos sobre os atores coletivos, representados nesses espaços e a possibilidade de alcançarem seus objetivos.

O terceiro momento, por sua vez, compreende mais claramente esses locais como parte de um conjunto de instituições do Estado. Os trabalhos desse momento têm em comum a preocupação de verificar os efeitos que essas instituições têm na política pública, ou o papel que nela exercem. É nesse momento que se inserem os trabalhos advindos da agenda da efetividade. Ainda assim, dentro dessa agenda será possível encontrar pelo menos duas compreensões sobre a efetividade das IPs.

Uma compreensão está voltada para a efetividade deliberativa, isto é, espera-se encontrar efeitos nessas instituições que, a partir da deliberação conjunta de atores sociais e estatais, possam melhorar a qualidade da democracia e, em consequência, das políticas públicas. Outra compreensão, coloca-se mais voltada para a verificação de efeitos que essas instituições causam sobre a produção, desempenho e qualidade das políticas públicas.

A diferença entre ambas está na preocupação de analisar o objeto como um espaço para aprimorar a democracia ou como uma arena inserida na lógica da produção de políticas públicas. Isto é, enquanto a abordagem *deliberacionista* está mais preocupada com a eficácia da deliberação no aprimoramento da democracia, a segunda abordagem é mais pragmática e busca efeitos dessas instituições na política pública diretamente ligada a elas. Esta dissertação assume a segunda postura e, por isso, recorre aos seguintes recortes empíricos.

O primeiro recorte está na delimitação de qual IP será o objeto estudado. Os efeitos até podem ser comuns à diferentes IPs, mas nesta pesquisa não se admite que é possível afirmá-los com segurança a partir de instituições diferentes, com lógicas de funcionamento diferentes e finalidades também diferentes. Uma afirmação de efeitos a partir de diferentes IPs provavelmente ocultaria as causas desses efeitos, ou poderia supor causalidades remotas². Desse modo, optou-se por estudar conselhos municipais gestores de políticas públicas. Soma-se a essa escolha o fato dessas instituições terem sido amplamente tratadas pela literatura e, mesmo assim, ainda carecerem de explicações sobre que efeitos elas produzem.

² Causalidade remota consiste em estabelecer uma relação entre causa e efeito quando há um longo espaço de tempo e uma sequência de efeitos intermediários encadeados. Esses efeitos intermediários podem ser a causa do efeito final da observação, mas, numa causalidade remota, eles não são identificados.

O segundo recorte se refere à escolha de um setor de políticas públicas. Este ponto provém do avanço da literatura recente que desvendou a desigualdade na difusão e na atividade entre os conselhos gestores (GURZA LAVALLE; BARONE, 2015; GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2014). Haveria conselhos mais antigos e mais estruturados em setores de políticas públicas, como os de saúde e de assistência social, que estão presentes em mais de 90% dos municípios brasileiros. Também seria possível reconhecer um outro grupo de conselhos com presença média nos municípios do país e recentemente estruturados, ou com pouca estruturação nos respectivos setores. Este é o caso de conselhos de habitação, cultura e meio ambiente. Por fim, haveria um terceiro grupo de conselhos locais, com temas variados e presentes de forma esporádica pelos municípios, principalmente respondendo a interesses locais (conselhos de tradições regionais, conselhos de transportes, conselhos de segurança, etc).

Em vista disso, o presente trabalho delimita o estudo em conselhos de um setor que consta no grupo de média presença e estruturação. A escolha de um caso de estruturação ainda não consolidada permite identificar com maior clareza os mecanismos mais relevantes para a efetividade do conselho. Isto é, se em um setor com alta presença de conselhos no país, provavelmente bem estruturados na política, espera-se resultados constantes, para um setor com média presença nos municípios, faz-se ainda mais relevante perguntar de que modo e sob quais circunstâncias suas decisões afetam a política. Logo, a pergunta de pesquisa direciona ao caso a ser estudado.

Entre os setores de políticas públicas presentes nesse grupo – com conselhos de média presença e difusão recente – está o setor habitacional. Este é um setor cujas políticas tem efeitos facilmente identificáveis e, por isso, é possível acreditar que o estudo sobre seus conselhos municipais trará um diagnóstico mais preciso sobre os mecanismos que atuam na efetivação de suas decisões. Ademais, espera-se que os achados, que serão apresentados neste trabalho, permitam extrapolar o caso e contribuir para a identificação de mecanismos causais possivelmente presentes em outros tipos de conselhos.

1.2 – Apresentação metodológica

Tendo estabelecido o recorte que permite responder de que modo e sob que circunstâncias os conselhos municipais de habitação afetam a política pública do seu setor, cabe definir o modo como essa pesquisa será realizada. Como já foi relatado, este trabalho se fundamenta numa abordagem da agenda de efetividade de IPs que pretende

partir daquilo que os conselhos produzem – ou seja, decisões –, para então abordar seus eventuais efeitos nas políticas públicas. Doravante, será definido que as decisões dos conselhos são os *outputs* e os efeitos na política pública, *outcomes*. A análise aqui proposta, centra-se no processo causal entre os *outputs* e os *outcomes*. Isto é, para saber de que modo e sob quais circunstâncias os conselhos afetam a política pública, é preciso desvendar a cadeia causal presente entre as decisões e os efeitos na política.

Entre o resultado inicial dos conselhos (as decisões) e o final (os efeitos na política), há uma sequência de eventos que efetivam ou não a decisão. Esta cadeia de eventos remete a uma relação causal que, a depender de seus componentes, pode levar a resultados distintos. A principal contribuição dessa pesquisa será evidenciar quais são esses “componentes-chave” que determinam um ou outro tipo de resultado. Esses “componentes-chave” são denominados pela literatura de *mecanismos*. Assim, os mecanismos causais serão os esteios do argumento de efetividade.

Para tanto, recorre-se a uma análise inspirada no método *process-tracing*. Esse método narra os eventos de um processo, trazendo evidências, a fim de supor um mecanismo. Nesta pesquisa, serão apresentados os processos que permitem uma decisão afetar a política, obtendo evidências capazes de sustentar mecanismos. Espera-se que os mecanismos identificados possam, com alguma probabilidade, aparecer em outros casos similares. Entretanto, os mecanismos identificados não necessariamente correspondem a todos os mecanismos existentes na relação que efetiva ou obsta a realização das decisões dos conselhos.

Para minimizar tal limitação, porém, este trabalho, antes de iniciar a análise, faz uma investigação dos tipos de decisões que os conselhos municipais de habitação produzem. A exploração desses *outputs* tem objetivo descritivo e será subsídio para definir qual decisão seguir na análise que pretende desvendar mecanismos. Sendo assim, comparam-se as decisões tomadas por cinco conselhos de habitação em municípios com características semelhantes (Belo Horizonte – MG, Fortaleza – CE, Guarulhos – SP, Porto Alegre – RS e São Paulo – SP) num período de sete anos. Com o conjunto dessas decisões é possível verificar qual o tipo de decisão capaz de incidir na política pública de modo mais frequente. Enfim, dentro desse tipo serão escolhidas algumas decisões de maior relevância para serem seguidas e, a partir disso, revelar mecanismos.

Essa estratégia empírica ainda será conveniente para dialogar com questões advindas da literatura. A cada inserção num nível de maior profundidade e

especificidade sobre as decisões dos conselhos será possível encontrar explicações mais seguras quanto a fatores que possibilitam a efetividade dos conselhos de habitação na política pública. Assim, o trajeto que parte do geral e se aprofunda no específico de uma decisão, permitirá trazer contribuições mais sensíveis ao tema da efetividade. Tal escala metodológica também será representada na estrutura expositiva do trabalho.

1.3 – O percurso do trabalho

Esta dissertação está estruturada em seis capítulos, contando com esta introdução. A cada capítulo subsequente o grau do enfoque rumará para o mais específico, até que se chegue à conclusão que aponta para contribuições mais gerais desta pesquisa.

Desse modo, o **capítulo II – Conselhos e a Agenda da Efetividade**, na sequência desta introdução, traça um panorama da literatura de participação e sociedade civil no Brasil e as definições do objeto, desde a década de 1980. Ademais, será apresentado com maior detalhamento a leitura dos três momentos da literatura sobre IPs, especialmente sobre efeitos dos conselhos. Consequentemente, apresentam-se a agenda de efetividade e os trabalhos sobre os quais esta dissertação se fundamenta. Após isso, já haverá um arcabouço capaz de sustentar o escopo da pesquisa, definindo as propriedades metodológicas e empíricas que serão desenvolvidas ao longo dos seguintes capítulos desta dissertação.

O **capítulo III – O Setor Habitacional: Atores e Instituições**, traz o recorte setorial da pesquisa. Inicialmente se apresenta o desenvolvimento das relações sócioestatais neste setor. A intensa presença dos movimentos sociais na articulação de conselhos municipais e sistemas federais; o histórico das primeiras experiências locais de conselhos de habitação e as mudanças provenientes das intervenções federais no setor com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e, posteriormente, com o Programam Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

Uma vez apresentado o setor e sua evolução no tempo, o capítulo III ainda discorre sobre avaliações que a literatura levantou a respeito da capacidade desses conselhos afetarem a política habitacional. Nessa seção será possível verificar que a literatura postula a existência de três classes de interferências que levam à baixa efetividade dos conselhos, seja por fatores endógenos ao processo de implementação das decisões, seja por fatores exógenos a esse processo. A interferência de outras

instituições políticas, como o OP, ou a centralidade das decisões no governo federal; a interferência das disputas do sistema político partidários e; a interferência das burocracias municipais, serão hipóteses derivadas da literatura para comparar com dados e subsidiar uma explicação sobre a efetividade dessas IPs.

Nesse sentido, o quarto capítulo, **IV – Conselhos e Decisões: a produção decisória dos conselhos municipais de habitação**, apresenta o resultado comparado das decisões de cinco conselhos municipais. Criados em períodos diferentes, esses conselhos estão inseridos em contextos similares. Todos eles estão em municípios dentre entre as 15 maiores arrecadações municipais do país, bem como, estão em municípios com problemas habitacionais relevantes: Belo Horizonte, Fortaleza, Guarulhos, Porto Alegre e São Paulo. Além disso, parte dos casos foram os tratados pela literatura, segundo às interferências na efetividade dos conselhos, apresentadas no capítulo III.

O corte temporal proposto nesse quarto capítulo também corresponde à evolução do setor, o que permite trazer diagnósticos reveladores sobre a produção de decisões dos conselhos entre os anos de 2005 e 2011, com a criação do SNHIS, do FNHIS e do MCMV. Dessa forma, além de apresentar quantas foram as decisões, o capítulo IV analisa essa produção segundo as mudanças no período e o tipo de decisão, isto é, sobre o que elas decidem. Tal ponto permite identificar as decisões com capacidade de incidir na política, o que será atributo para a escolha de quais decisões serão seguidas no capítulo posterior.

Desse modo, será verificado que o principal *output* dos conselhos municipais de habitação são decisões de definição geral da política. Essas decisões, no que as concerne, podem se referir tanto a critérios de uma política ou de um programa, quanto a formulações que destinam recursos financeiros a projetos ou programas municipais. Sendo assim, o **capítulo V – Efetividade Decisória**, delimita decisões correspondentes a um mesmo tema que possa ser classificado nestas duas formas de definir a política: uma sobre critérios e outra sobre recursos.

Após expor estas decisões com capacidade de afetar a política, o capítulo V oferecerá uma análise sistemática inspirada no *process-tracing*. Nas duas decisões referentes à definição e gestão e recursos municipais, será traçado o processo que a decisão percorreu até sua implementação. Com isso, será possível trazer evidências de mecanismo que permitiram, aceleraram ou frearam o processo que levou a um *outcome*. Já na decisão que se refere a critérios, a análise evidencia os determinantes e os

processos aos quais as decisões dos conselhos estão inseridas para conseguirem afetar a política pública. Assim, em ambos os conjuntos de decisões, a identificação dessas sequências de ações necessárias para implementá-las evidencia os mecanismos de uma cadeia causal, traçando possíveis explicações sobre a efetividade dos conselhos municipais de habitação.

Finalmente, a partir da identificação desses mecanismos, será possível rever as hipóteses de interferência propostas pela literatura e reescrevê-las de forma mais criteriosa e fundamentada. Por fim, o **capítulo VI – Conclusão**, resume os achados e aventa a possibilidade de estender algumas explicações para um segmento maior de conselhos. A dissertação ainda conta com um **Anexo** que apresenta os detalhes de algumas das evidências relatadas durante o capítulo V.

Este será o percurso traçado nesta dissertação. Deseja-se uma boa leitura!

II – CONSELHOS E A AGENDA DA EFETIVIDADE

Durante as últimas décadas, a participação popular na política é um tema que tem se tornado relevante tanto nas teorias da ciência política, quanto na prática política em si. O incremento de instituições, como conselhos gestores de políticas, e o experimentalismo de algumas formas de participação, como conferências e canais de participação digital, levaram o Brasil a desenvolver um papel central no campo da participação democrática, atraindo atenção de pesquisadores e entusiastas da participação de países do Norte e do Sul. Tal centralidade coloca como questão primordial – seja para o campo teórico ou mesmo prático – saber qual a efetividade dessas novas instituições.

Encontrar efeitos, no entanto, pode ter diversos significados. Pode haver efeitos sobre a democracia, sobre a relação entre grupos sociais ou sobre a política pública, entre outros. Identificá-los todos de uma vez é tarefa inexecutável. As pesquisas acadêmicas seguiram os atores e avaliaram essas inovações institucionais, relatando esses objetos e trazendo alguns ganhos analíticos sobre esse campo da participação política. Entretanto, muitas questões ainda persistem, entre elas, destaca-se a agenda de pesquisas que busca compreender a efetividade das instituições participativas (IPs) na política pública. O presente trabalho se insere nessa agenda e este capítulo tem o objetivo de conduzir o leitor a partir da compreensão das abordagens que foram feitas sobre a interação entre sociedade e Estado, até identificar a melhor abordagem sobre a avaliação de efeitos das IPs na política pública.

A seguir, serão expostos o desenvolvimento do campo (empírico e analítico), a relevância do objeto nesse contexto e o posicionamento desta pesquisa na agenda da efetividade. Assim, a primeira seção relata as diferentes leituras que a literatura teve no momento histórico mais recente, que enfatizou o papel da sociedade civil para a concretização das instituições de participação e representação dos interesses populares. Essas instituições e seu desenvolvimento são detalhados na seção seguinte, apresentando a relevância dos conselhos gestores de políticas públicas para a análise de efeitos. A terceira seção aborda os desenvolvimentos teóricos, e as compreensões

quanto a efetividade em três momentos da literatura nacional³, decorrendo no estágio atual do campo e o propósito dessa pesquisa. Por fim, traçamos o escopo da pesquisa e seus pressupostos metodológicos.

2.1 – Participação e Sociedade Civil

A participação política dos grupos populares no Brasil tomou forte expressão no final da década de 1970 e durante a de 1980. As Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) organizavam cidadãos nas periferias das grandes cidades para reivindicar melhorias nas políticas públicas. Movimento sociais em diversas áreas de políticas e sindicatos surgiram e desempenharam um importante papel na formação da sociedade civil organizada durante o processo de redemocratização (SADER, 1988). Nesse contexto da década de 1980, as CEBs e os movimentos sociais eram vistos como oposição ao Estado centralizador e autoritário. Muitos se colocavam de forma contestatória e combativa e, segundo a literatura da época, o padrão de relação entre movimentos sociais e Estado era de oposição e enfrentamento.

Entretanto, estudos recentes vêm mostrando que a oposição ao Estado, não significava, necessariamente, a oposição às instituições. Alguns grupos engajados em certos setores de política utilizaram como repertório de ação a tática de se incorporar à burocracia de modo a influenciar os rumos da política pública (DOWBOR, 2014, p. 84). Este foi o caso de áreas de política frequentemente contestadas, como a de saúde. Os atores que se incorporaram à burocracia, além de fortalecer o setor de política pública, colaboraram na reorganização do sistema. Por conseguinte, durante a formulação da Constituição de 1988, introduziu-se a reivindicação por tomada de decisões em conjunto entre governos e associações da sociedade civil. Deste modo, foi estabelecido na Carta Magna que em algumas áreas de políticas públicas seriam criadas formas de participação cidadã e representação de interesses de entidades não governamentais (principalmente nos setores de saúde e assistência social). Institucionalizar-se-ia, assim, um padrão de interação mais cooperativo entre sociedade e Estado na elaboração e na implementação de políticas públicas.

³ A literatura internacional também é contemplada quando traz contribuições para a análise empírica dos efeitos. Entretanto, a ênfase sobre a literatura nacional decorre da sua vasta produção acadêmica, que, durante muito tempo, produziu teorias e estratégias analíticas pouco conectadas com o debate externo.

A sociedade civil⁴, composta de movimentos sociais, sindicatos e outras organizações não-estatais, continuou durante os anos 90, pressionando uniões, estados e municípios para incluírem suas demandas e ampliarem o escopo de participação na definição e implementação de políticas em diferentes áreas – principalmente naquelas áreas em que ainda não tinham sido criados mecanismos de indução federal, especialmente repasses condicionados de recursos. Conseqüentemente, desenvolveram-se, sobretudo nos municípios conselhos gestores de políticas públicas nas mais diversas áreas: como os Conselhos de Habitação, Conselhos do Meio Ambiente, Conselhos do Direito do Idoso, Conselho de Políticas Anti-Drogas e Conselho de Desenvolvimento Urbano. Já no nível federal, além de alguns conselhos em setores definidos como estratégicos nas políticas sociais no período (saúde, educação, assistência social e direito das crianças e adolescentes), houve contínuo interesse da sociedade civil organizada em desenvolver, em conjunto com o Estado, conferências dos diferentes setores de políticas.

Entretanto, vale destacar que esta compreensão da academia da interação entre membros da sociedade civil e o Estado tem sido recente (CARLOS; PORTO OLIVEIRA; ROMÃO, 2014; PIRES, 2011a). Até então, era a teoria dos movimentos sociais que servia de base teórico-analítica para explicar os movimentos das décadas de 1970 e 1980. No debate internacional sobre movimentos sociais três grandes teorias disputavam o campo (ALONSO, 2009). A teoria da Mobilização de Recursos fixava o olhar sobre o *processo* de mobilização (ALONSO, 2009, p. 52), isto é, os recursos necessários para iniciar e manter um processo popular contestatório. A teoria do Processo Político, que se fixava numa análise da estrutura de oportunidades políticas que criariam o conflito entre os detentores de poder e os desafiantes. Por fim, a teoria dos Novos Movimentos Sociais, que observava a questão como um conflito entre Estado e sociedade a partir de aspectos simbólicos e cognitivos, dando maior destaque valorativo à ação dos movimentos sociais.

Essas três teorias, sobretudo a dos Novos Movimentos Sociais, chegaram ao Brasil durante o processo de abertura democrática e com a efervescência de movimentos

⁴ Há conceituações de sociedade civil que não consideram sindicatos, associações patronais e igrejas, por exemplo (GURZA LAVALLE; BARONE, 2015; GURZA LAVALLE, 1999). O modelo da “nova sociedade civil” classifica apenas associações não-estatais e não-econômicas, de base voluntária e espontânea. Esta não será a perspectiva adotada nas legislações de IPs e, por isso, não será adotada neste trabalho.

sociais foram reinterpretadas e acabaram por pautar o debate a partir da análise movimento social *versus* Estado. Desde os anos 1960, no Brasil, já havia uma “visão emancipatória das camadas populares” (Gurza Lavalle, 2011), isto é, um ideário que pretendia significar a agenda das camadas populares. Essa visão considerava participação política recurso para acesso aos serviços públicos e garantia de direitos. Desse modo, a chave de oposição ao Estado, que a princípio era empírica, ganhou embasamento com as importações teóricas.

Não obstante, à medida em que ia se defrontando com as mudanças empíricas no início da década de 1990, as teorias precisaram ser modificadas. Com isso, incorporaram conceitos como a formação de solidariedades e identidades coletivas e excluíram a necessidade de uma oposição entre movimento e Estado, possibilitando a compreensão da participação dos movimentos junto ao Estado. Desse modo, as novas análises passaram a se chamar de teorias da Sociedade Civil⁵ e possibilitaram desenvolver questões que surgem a partir da relação entre associações e movimentos sociais com instituições do Estado.

Assim, as revisões da literatura de Kowarick (1987) e Cardoso (1987) e os livros de Boschi (1987) e Sader (1988), apresentam pesquisas sobre movimentos sociais ainda no contexto da democratização e emergência de um ativismo emancipatório. Já nos anos 90, as análises foram para as arenas decisórias de políticas deliberativas, como em Avritzer (1995) e Dagnino (2000). No entanto, mesmo com esse deslocamento da teoria dos movimentos sociais para a teoria da sociedade civil, as análises da relação entre Estado e Sociedade Civil apresentaram divergências no campo. Se por um lado

[...] na literatura de movimentos sociais, a institucionalização foi identificada com a dissolução dos movimentos – ora pelo sucesso das demandas ou por efeitos de cooptação, ora pela burocratização ou pela rotinização do repertório de contestação, ora pelo afastamento das bases ou por uma combinação desses e outros efeitos reputados com a capacidade de dissolução. Por outro lado, a literatura da sociedade civil tradicionalmente associou a obtenção do chamado “poder burocrático” – institucionalização acompanhada da ocupação de cargos ou posições nas novas instituições – à corrupção da lógica constitutiva da sociedade civil (GURZA LAVALLE, 2014, p. 12).

Leonardo Avritzer é um dos autores que mais contribuíram para a teoria da sociedade civil. Ele estimulou uma agenda de pesquisas conhecida como *deliberacionismo*. Partindo de pressupostos habermasianos de participação e autonomia,

5 Gurza Lavalle (2003) apresenta o trajeto feito por muitos autores que sofreram influências dessas abordagens para interpretar o conceito da nova sociedade civil que viria a ser empregado.

o autor conduziu uma linha de pesquisa que considera que efeitos sociais decorrem da deliberação (AVRITZER, 2007, 2008, 2010; DAGNINO; TATAGIBA, 2007; TATAGIBA; TEIXEIRA, 2005) Mais especificamente, sustentava-se a existência de espaços com autonomia comunicativa. Estes espaços tornariam sujeitos do mundo privado em cidadãos voltados para o bem comum. A agregação dos fluxos de comunicação autônomos geraria uma *opinião pública*, que constituirá a soberania popular das decisões. Em instituições como conselhos e OP, o processo de decisão do Estado estaria aberto à participação de diferentes grupos, além disso, estabeleceria processos de diálogo e de publicização de informação. A soma dos fatores de comunicação, participação e tomada de decisão, fariam desses locais espaços de deliberação⁶.

Essa vertente analítica, devido à autodeterminação dos atores sociais, ainda mantém a abordagem relacional com o Estado numa ideia de oposição. Isto é, ela reconhece que há interrelação entre sociedade e Estado, mas sua abordagem analítica cria uma diferenciação normativa entre ambos. Romão (2014) resume essa noção e aponta alguns desses limites:

É bastante plausível, e mesmo inegável, a identificação de uma espécie de linha evolutiva das relações entre a sociedade civil e o Estado no Brasil, que conecta a atuação dos movimentos sociais nos anos 1970 e 1980 no confronto com a ditadura militar e o surgimento de experiências de democracia participativa como as de OP, logo no início dos anos 1990. (...) qualificando-se, em geral, a sociedade civil como o polo positivo, e o Estado como polo negativo no âmbito da democracia participativa. Isso, por um lado, gerou uma visão unívoca e quase metafísica da participação da sociedade civil nessas instâncias – o que dificulta a análise sobre a variedade de interesses permeados nesse campo – e, por outro lado, se refletiu na limitação em se tratar o papel dos governos e partidos políticos junto a essas experiências por meio da noção de “vontade política”, em sí pouco explicativa, pois limita a análise à constatação sobre o maior ou o menor empenho dos governos ou partidos na implementação das instâncias de participação. (ROMÃO, 2014, p. 222).

A qualificação da sociedade civil em polo distinto ao do Estado – e com valor positivo – apresenta limitações analíticas como a mencionada no trecho acima. Perde-se a capacidade de compreender as determinações institucionais dessa relação.

Diferentemente, outra linha de pesquisa aborda as relações entre sociedade civil e Estado com uma proposta mais institucionalista (CARLOS, 2012; DOWBOR, 2014; GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2014; PORTO DE OLIVEIRA, 2014; SERAFIM, 2013; VOIGT, 2015), em que há atores representando interesses em

⁶ Uma explicação mais detalhada da abordagem *deliberacionista* pode ser encontrada em Voigt (2015).

instituições de Estado, dotadas de capacidades e normas que permitem uma gama de modos de participação e de efeitos sobre às políticas. Fundamentalmente, essa vertente refuta a chave de leitura da autonomia. Esta abordagem não define valor sobre as relações socioestatais e está menos voltada para a qualidade da participação, ou para uma possível “boa política” produzida por meio da participação. Um dos principais objetivos é explicar quais têm sido os efeitos das interações entre os atores (sociais e políticos) e as instituições participativas na elaboração e implementação da política pública (CARLOS; PORTO OLIVEIRA; ROMÃO, 2014).

Essa abordagem fundamenta trabalhos que versam sobre a arquitetura institucional das instituições participativas e sobre a efetividade das instituições participativas na política pública. Seus ganhos explicativos em relação às demais abordagens, para além do que já foi exposto, serão claramente percebidos na terceira seção. Na sequência, porém, é apresentado quais são as instituições participativas, um breve histórico e a relevância que possuem no Brasil.

2.2 – As Instituições Participativas

A criação de instituições participativas (IPs) tem sido comum em diversos países⁷. No Brasil há uma variedade de formas institucionais que podem ser classificadas como tal. As mais comumente analisadas pela literatura de participação são: conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos e conferências setoriais de políticas públicas. Mas também se integram outras instituições que aproximam cidadãos do Estado, como ouvidorias e experiências de participação digital. A seguir será apresentado o histórico das principais IPs e suas características. Na sequência, os desdobramentos quanto as possíveis interconexões que as IPs podem ter, tanto no campo prático como no analítico. As limitações para pensar as IPs em conjunto e suas funções, todavia, fornecerão subsídio fundamental para, na seção seguinte, avançar nas análises que a literatura fez sobre a efetividade dos conselhos.

⁷ Importante salientar que “Instituição Participativa” é uma denominação brasileira que se estabeleceu em 2011 na publicação do IPEA quando o órgão articulou diversos autores que já tratavam sobre o assunto, mas com diferentes denominações. Essa denominação pretende ser ampla o suficiente para agregar e poder comparar diversos tipos de relações socioestatais institucionalizadas que preveem a expressão de preferências de indivíduos ou grupos sobre políticas públicas, para além das eleições. Desse modo, é possível utilizá-la para nomear experiências similares em outros lugares do mundo, muitas vezes rotuladas como inovações democráticas (FUNG; WRIGHT, 2003; FUNG, 2004, 2006).

Com um breve resgate histórico, será possível constatar que conselhos gestores de políticas públicas são antigos no Brasil. Em São Paulo os registros datam de 1956 (TATAGIBA, 2004, p. 326). Entretanto, a expansão deste tipo de instituição participativa ocorreu nos anos 1990 e, ao contrário das primeiras experiências, nesse período os conselhos tinham uma clara composição bi ou tripartite, considerando uma divisão na sociedade civil entre movimentos sociais e outros tipos de organizações e associações de cunho patronal, mas sempre com a presença de representantes do Estado (às vezes agregando representantes dos diversos níveis: federal, estadual e municipal). Nesse caso, as organizações da sociedade civil e, em menor medida, *subpúblicos* determinados, votam ou fazem acordos para a integração dos representantes ou conselheiros da sociedade civil. Com a descentralização das políticas públicas, os conselhos têm o papel de discutir as questões relativas ao setor de política (Saúde, Assistência Social, Educação, Habitação, Cultura, etc.) e no nível (nacional, estadual ou municipal) ao qual o conselho está vinculado. Além de divisões por setor e por nível da federação, conselhos podem ter caráter consultivos, deliberativos, normativos e/ou fiscalizadores. A maior parte deles têm caráter múltiplo, sendo quase sempre deliberativos. Atualmente, conselhos são o tipo de IP mais comum no país, presentes em 99% dos municípios brasileiros.

Um trabalho revela que de 1990 até 2010 o número de conselhos cresceu em todos os quintis de IDH municipal (GURZA LAVALLE; BARONE, 2015). O levantamento é capaz de evidenciar os momentos de maior ampliação dos conselhos por setor de política e apresenta padrões de desenvolvimento. Conselhos como o de saúde, de assistência social, dos direitos da criança e do adolescente e, de educação tiveram forte expansão nos primeiros anos da década de 1990 e alcançam quase a totalidade em 2009. Já os conselhos de habitação, cultura e meio ambiente demoram muito mais tempo para se expandir e ainda predominam em municípios com IDH elevado. Estes resultados também permitem verificar que os conselhos se expandiram significativamente nos momentos após a indução federal⁸ em suas respectivas áreas de política.

⁸ Mecanismos de indução federal neste caso podem ser leis, normativas ou incentivos econômicos que o governo federal cria com o objetivo de ampliar os conselhos numa dada política no país. No setor de saúde a NOB 96 fortaleceu o papel dos conselhos na respectiva política (GURZA LAVALLE; BARONE, 2015). No caso da habitação, por exemplo, ele é atribuído à criação do Sistema Nacional de Habitação por Interesse Social, em 2005. Há ainda, em outros setores, legislações específicas que estabelecem repasses condicionados de recursos por parte do governo federal aos municípios, dado a existência de conselho naquele setor de política.

Também nos anos 1990 outra instituição participativa ficou bem conhecida, o Orçamento Participativo (OP). O OP combina a participação direta e indireta de indivíduos para discutir a alocação de uma parcela do orçamento municipal, cujas normas constitucionais ou a lei de responsabilidade fiscal não as comprometam. Essa IP se disseminou rapidamente pelo território nacional e também para outros países⁹ (PORTO DE OLIVEIRA, 2014). Iniciado na prefeitura de Porto Alegre, o OP foi considerado uma ferramenta de participação quase direta de setores populares, democrática e progressista. Ao destinar de parte do orçamento para as prioridades locais, segundo as propostas dos próprios cidadãos, ela poderia reparar supostos problemas alocativos, pois ficavam estabelecidas as prioridades que a administração deveria seguir. Diante da enorme carência e desigualdade no interior dos municípios brasileiros por infraestrutura básica e serviços sociais e a *paradiplomacia* dos indivíduos preocupados em legitimar essa IP, o OP foi difundido (PORTO DE OLIVEIRA, 2014), mas obteve resultados variados.

Por fim, como último exemplo, as conferências de políticas públicas foram se introduzindo principalmente a partir do nível nacional para agregar preferências e estabelecer metas e objetivos das diversas políticas sobre as quais versavam (Assistência Social, Saúde, Meio Ambiente, Cultura e Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são alguns exemplos). Em geral, as conferências são eventualmente marcadas para serem realizadas ao longo dos meses seguindo as preferências e soluções propostas no nível municipal para o federal, passando pelo estadual. O momento de maior ocorrência dessa IP foi a partir dos anos 2000, mas há registros desde 1941¹⁰.

É possível pensar na integração de todas essas IPs. No campo analítico, um caminho foi considerar essa rede de diferentes instituições participativas como experiências de controle democrático não-eleitoral institucionais mistos (CDNE-IM) (GURZA LAVALLE et al., 2013). Nessa categoria entram além dos conselhos, OPs e das conferências, outros mecanismos de participação garantidos em legislações específicas, como Plano Diretor Participativo, Audiências Públicas, Comitês de Gestão de setores energéticos, entre outros. O objetivo é inserir no debate amplo sobre os *checks-and-balances* da democracia as instituições de controle, incluindo IPs nesse segmento.

⁹ Avançou pela América Latina, África, Ásia e Europa (Porto, 2014)

¹⁰ Dado divulgado pela Secretaria Geral da Presidência da República em seu sítio na internet, acessado pela última vez em 29/04/2016.

Entretanto, avaliar o conjunto dessas instituições como mecanismos de controle da democracia é apenas um modo de pensar seus efeitos de forma agregada.

Não obstante, há desafios nessa análise conjunta de IPs. O efeito da integração entre as próprias IPs ainda não está claramente evidenciado. Mesmo entre as três Instituições Participativas mais comuns – conselhos, conferências e OPs – ainda não é possível sustentar afirmações sobre o resultado que elas proporcionam em conjunto.

No campo prático, também houve a preocupação em construir uma base comum para conectar algumas dessas IPs. Em 2014 o governo federal tentou instituir por meio de um decreto a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social que fomentava e definia as diretrizes de cada uma das IPs já existentes. Entretanto, o decreto foi derrubado pelo Congresso Nacional. Desse modo, a concepção da articulação entre as IPs como um sistema nacional integrado não é factível, mas é possível compreender redes e padrões entre elas. Alguns avanços nesse sentido abandonam diagnósticos gerais e buscam traçar diagnósticos setoriais. Contudo, a dificuldade na obtenção de dados sobre conselhos e conferências ainda dificultam conclusões substantivas sobre essas redes como um todo¹¹.

Até o momento é possível dizer que a indução federal tem forte impacto na estruturação dessas IPs. Como foi apresentado, nos setores de saúde e assistência social 99% dos municípios têm conselhos, acrescenta-se que as conferências em nível federal deste setor são periódicas. Mas em outras áreas de política essas características de integração entre as IPs são diferentes. Ademais, uma ampla variação também pode aparecer quanto às funções das IPs.

Pesquisas recentes convergem para a noção de que os conselhos nacionais (i) procuram formular projetos de políticas, ou trabalhar com programas ministeriais ao qual estão vinculados, sendo fortemente responsáveis por normatizar atividades e processos na política. As conferências (ii), por sua vez, seriam responsáveis por levantar questões e formular uma agenda de políticas (a participação seria heterogênea em ambas as instituições, mas teria mais presença da sociedade civil nas conferências). Mas quando se observa os conselhos municipais de política pública (iii), revelam-se contrastes. Os conselhos municipais participariam nas três etapas da política, incluindo

¹¹ Uma possibilidade de análise é por meio da noção de arquiteturas de controle (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011) analisando a pluralidade de instituições e suas características no sistema político em termos de *accountability*.

o planejamento, a implementação e a avaliação *ex post* da política, embora haja variações significativas entre os diferentes conselhos setoriais (VERA; GURZA LAVALLE, 2012, p. 113). Nas áreas mais estruturadas, com alta indução federal, alguns estudos apontam que os conselhos servem como supervisão e controle da implementação¹² de diretrizes políticas vindas das conferências (ABONG, 2010; SOUZA; TEIXEIRA; LIMA, 2012; TATAGIBA, 2002). Entretanto, alguns estudos de casos mostram que a influência dos ministérios na determinação das políticas pode ofuscar a função das conferências (CORTES, 2009; PELLEGRINI, 2007; TATAGIBA, 2004; VAN STRALEN et al., 2006). Já em setores ainda com média ou pouca indução federal, fica suposto a possibilidade dos conselhos municipais abarcarem funções de proposição, desenho e avaliação de políticas (CYMBALISTA, 2000; GURZA LAVALLE et al., 2013; TATAGIBA; TEIXEIRA, 2007a; TATAGIBA, 2007a).

Contudo, como será exposto na próxima seção, essas funções foram objeto de interpretações em diferentes momentos de institucionalização das IPs. Muitas vezes, foram esperadas capacidades maiores do que era possível quanto a realização dessas funções. Isso porque além da indução federal, as capacidades administrativas de cada setor de política nos municípios exercem influência sobre as atribuições das IPs (ARRETCHE et al., 2012). Isto é, a estruturação de secretarias municipais, a instituição ou não de fundos orçamentários setoriais (MARANHÃO, 2003a, 2003b; SILVA; SARMENTO, 2006), e a existência mútua de outras IPs no município, como OPs (LIMA, 2014), podem resultar diferentes arranjos quanto suas funções, bem como podem proporcionar diferentes resultados nas políticas (CORTES, 2011).

Entretanto, nem sempre esteve claro para a literatura qual era o diagnóstico de função e qual era o de efeito de uma IP. Com isso, a busca pelos efeitos e pela efetividade das IPs foi se modificando. Nessa busca os conselhos municipais tornaram-se as IPs mais pesquisadas, haja vista serem as mais presentes e comparáveis entre si a fim de traçar um diagnóstico desse tipo. Na próxima seção será apresentado como a literatura tem trabalhado com a ideia de efetividade, principalmente ao se referir a conselhos municipais gestores de política pública, foco do trabalho.

¹² Tendo algumas vezes o controle sobre fundos setoriais municipais.

2.3 – Efetividade das IPs

Essa seção traça os avanços do campo até chegar no que tem sido chamado de agenda da efetividade, em que se insere esta pesquisa. Neste percurso, será possível perceber três momentos da literatura que vão evoluindo com algumas justaposições no tempo até poder sustentar e dialogar com as questões quanto a busca de efeitos das IPs na política pública. Momentos da literatura é um conjunto de textos que são agrupados pela abordagem que fazem do objeto. Trabalhar com a ideia de momentos da literatura permite sintetizar achados e classificar em grupos questões a serem superadas neste trabalho¹³. Estes conjuntos da literatura são divididos de acordo com a semelhança entre os textos em suas dimensões normativas e de diagnóstico empírico. A institucionalização dos conselhos, desde os anos 1990, também influenciou a análise que definiu esse faseamento artificial da literatura. Por fim, será possível perceber que ligeiros avanços metodológicos permitiram em cada momento um alcance maior quanto aos efeitos dos conselhos.

A saber, no primeiro momento, buscavam-se efeitos de democratização – uma vez que conselhos eram espaços de participação –, mas, com poucos dados empíricos, diagnósticos negativos foram traçados. No segundo momento, prosseguiu uma visão negativa dos efeitos dos conselhos, diagnosticava-se a perda da autonomia dos grupos representados nessas arenas e a baixa capacidade em influenciar a política pública. No entanto, tais considerações se baseavam em análises internas das regras e dos cotidianos dos conselhos, o que trouxe contribuições para pensar os arranjos institucionais e iniciar o entendimento sobre como esses espaços funcionavam. Por fim, o terceiro momento foi capaz de afirmar que os conselhos produziam efeitos e, a partir disso, traçar considerações quanto suas funções no ciclo de políticas públicas, bem como abrir a agenda de pesquisa sobre a efetividade das IPs. Abaixo segue de forma detalhada a classificação dos momentos da literatura analisada quanto a ótica dos efeitos e da efetividade das IPs.

¹³ A divisão também se baseia no relatório de revisão da literatura de (VELLO et al., 2014) para o projeto “Representação Extraparlamentar e Desigualdade Política” do Centro de Estudos da Metrópole CEM/Cebrap.

2.3.1 – As primeiras abordagens: efeitos democráticos da participação

Na literatura sobre participação política do final dos anos 90 e início dos anos 2000 é possível identificar uma preocupação com a qualidade da participação (associada à presença e participação dos segmentos excluídos), desejando encontrar espaços que formassem cidadãos com capacidades de tomar decisões vinculantes. Os efeitos esperados dessa participação de grupos antes excluídos da política seriam a transparência e a produção de políticas que melhor atendessem aos interesses dos cidadãos. Esperava-se que os conselhos tivessem lugar central na produção de política pública. Contudo, os trabalhos empíricos têm tom crítico e de denúncia sobre a inexistência dos componentes dessa expectativa.

Em geral, os debates eram normativos, avaliando os efeitos das instituições – ou seus limites – pela sua existência, sem verificar aquilo que eles produziam em termos de decisões (COSTA, 1997; CYMBALISTA, 2000; SOUTO; PAZ, 2003; LÜCHMANN, 2007). As questões de pesquisa indagam sobre uma participação popular autônoma e deliberativa nos conselhos e a concretude de um suposto potencial democratizante que essas inovações deveriam ter. É importante notar, porém, que nesse momento ainda não estava claro o lugar dos conselhos na *polícy*.

As pesquisas desse período, em sua maioria, não utilizam métodos comparativos. O tom crítico vinha do diagnóstico de ausência dos efeitos esperados. Mais especificamente, as abordagens atribuem aos conselhos falta de transparência; baixa participação da comunidade ou domínio dos membros do Estado na deliberação; fraca capacidade dos conselheiros em compreender a gestão pública; além de um risco de se elevar a burocratização. Esses diagnósticos aparecem tanto no nível nacional (ABRAMOVAY, 2001; PINTO, 2004a), quanto no local (CYMBALISTA, 2000; GERSCHMAN, 2004; SOUTO; PAZ, 2003). Como veremos abaixo, outros trabalhos são mais gerais e, mesmo assim, mantém o mesmo tom.

Um bom exemplo de pesquisa que contribuiu para o conhecimento do campo é o trabalho de Tatagiba (Tatagiba 2002). A autora traça um panorama histórico dos conselhos existentes antes e depois da Constituição de 1988. Os mais antigos, como os comunitários, teriam uma relação clientelística entre Estado e sociedade; mas havia também os administrativos, não intervindo no desenho da política; e os populares, surgidos de demandas dos movimentos sociais reivindicando maior autonomia. Por sua vez, os conselhos gestores criados a partir da nova Constituição seriam caracterizados

como instâncias deliberativas com competência legal para formular políticas e fiscalizar sua implementação, buscando a democratização da gestão, podendo redefinir prioridades e recursos orçamentários públicos, indicando a partilha de poder.

O pressuposto que caracteriza esse momento da literatura é que conselhos seriam espaços públicos dialógicos na definição de políticas, com participação paritária e plural, e deliberativos quanto à gestão e ao controle orçamentário de um fundo setorial. Contudo, isso não é encontrado. Haveria dificuldade dos atores em lidar com a pluralidade, isto é, a paridade Estado e Sociedade era insuficiente para incluir os diferentes grupos sociais interessados. Também haveria fragilidade na participação dos diferentes interesses dos membros da sociedade civil; além de fraca capacidade dos conselheiros em acompanhar o processo deliberativo por ser muito técnico. Ademais, o diálogo também seria comprometido pelo controle que o Estado teria sobre a agenda temática dos conselhos – quase sempre o secretário municipal é o presidente do conselho. Outrossim, a gestão do fundo orçamentário setorial seria frágil pela restrição de recursos e resistência quanto à publicização das informações contábeis por parte do Estado.

Deste modo, para a autora importava saber qual a *capacidade deliberativa* de cada conselho. O termo deliberação e suas variantes apareceram constantemente nesse momento da literatura. A noção implícita de efetividade relacionava-se à capacidade de haver deliberações e decisões que incluíssem os atores excluídos e considerassem suas reivindicações impactando positivamente o setor de política e a sociedade em geral – pois seria fruto de um processo de participação.

Por sua vez, frustravam-se as expectativas tanto da capacidade de inclusão, quanto da capacidade de tomar decisões vinculantes. Alguns trabalhos chegavam a ser céticos quanto à capacidade dos conselhos em terem uma regularidade institucional. Consequentemente, sem um funcionamento regular dos conselhos diante das normas estabelecidas em lei, não seria possível sequer uma avaliação de seus desejados efeitos democratizantes (SOUZA; VASCONCELOS, 2006; PELLEGRINI, 2007). O excerto a seguir, sobre o setor de saúde, exemplifica a visão comum em diferentes textos de que o próprio Estado impediria os conselhos de terem um papel central na política como essa literatura esperava encontrar:

A insistente repetição da importância das instâncias de negociação Bipartite e Tripartite e diferentes pontos do enunciado contribuiu para

desenvolver uma memória intratextual capaz de transformar tais colegiados nas instâncias de deliberação que passaram a ser desde então, tendo o efetivo empoderamento de tais fóruns ignorado a função legal atribuída aos Conselhos de Saúde - enfraquecidos e afastados do processo de construção do SUS. O poder outorgado pela NOB 96 às SES [Secretarias Estaduais de Saúde] sobre os municípios, em adição, é mais um aspecto imprevisto na legislação (PELLEGRINI, 2007, 332).

Segundo a autora, o Ministério da Saúde criara barreiras para descentralizar as decisões nos conselhos municipais, o que resultou no esvaziamento desses espaços e os excluiu do processo de construção do SUS. Isto é, decisões importantes não passariam pelos conselhos e o potencial democratizante dessas arenas, segundo a literatura, estaria fragilizado. Ademais, para alguns autores haveria a predominância da participação do poder público nesses espaços (SOUZA; VASCONCELOS, 2006). Com isso, as discussões seriam burocráticas e técnicas (CYMBALISTA; MOREIRA, 2002; CYMBALISTA, 2000), o tempo para discussões substantivas sobre a política seria menor, daí o alerta para o “risco de esvaziamento dos conselhos” (CÔRTEZ, 2002), pois não seria mais uma arena de deliberação da política.

Por fim, ainda é importante salientar nesse momento da literatura trabalhos que relacionam mais diretamente a fraca capacidade dos conselhos em incidir na política com a sua representação (RAICHELIS, 2000; PINTO, 2004b; LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010; LÜCHMANN, 2007). O foco do estudo de Raichellis (2000) é o resultado da avaliação histórica do setor de assistência social. Nele, os conselhos constituem claramente um avanço (pois essas instituições teriam a função de “deliberar sobre a política e os recursos públicos, fiscalizando sua execução e imprimindo mecanismos publicizadores e democratizadores na gestão pública. Isso é absolutamente inusitado na assistência social” (275-276)), porém enfrentariam diversos impasses e desafios, em parte relacionados com as características da representação constituída no seio do CNAS¹⁴, além da conjuntura dos anos 1990 (a “política neoliberal”). Assim é mais uma vez diagnosticado o esvaziamento dos conselhos dos grupos mais necessitados da política, somando-se à fraca legitimidade dos representantes que os ocupam.

Com isso, este primeiro momento da literatura ao mesmo tempo que contribui para colocar os conselhos como foco analítico das pesquisas de participação, não produziu análises mais relevantes sobre o efeito em si destas instituições. Os autores

¹⁴ Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

criaram altas expectativas quanto a ação dos conselhos na política pública sugerindo que haveria efeitos de democratização da definição das políticas. Em consequência, analisaram os conselhos buscando encontrar tais efeitos, sem apresentar análises voltadas a explicação sistemática – com dados empíricos que garantam a validade das afirmações – do funcionamento, manutenção e expansão deste tipo de IP. Portanto, o diagnóstico predominante desse momento é quanto à fraqueza dos conselhos e uma ineficácia em alcançar os objetivos esperados. Esclarecer essa característica do primeiro momento permite avançar na análise quanto aos efeitos e a efetividade. O momento seguinte supera algumas barreiras no diagnóstico de efeitos, mas ainda mantém pendentes questões quanto à noção de efetividade destas instituições.

2.3.2 – O segundo momento da literatura: efeitos da relação entre sociedade civil e conselhos

Com uma característica de transição entre o primeiro e o terceiro, este momento ainda mantém expectativas normativas com relação aos efeitos dos conselhos, porém são menores. Ainda não são abandonadas as questões relativas ao poder emancipatório e à autonomia dos membros de um conselho. Mas o diferencial desses trabalhos é a centralidade do argumento no funcionamento dos conselhos em si. Constata-se o crescimento dessas IPs e deseja-se entender o que elas fazem. A maior parte dos trabalhos são descritivos e apontam avanços e problemas existentes na sua capacidade representativa e de influenciar a política pública.

Seguindo o período anterior, alguns textos abordam os atores que compõem os conselhos e sua representação (AVRITZER, 2007; COELHO; VERISSIMO, 2004; COELHO, 2004; PEREZ, 2010; VAN STRALEN et al., 2006). A diferença é que parte da literatura, nestes trabalhos, traçam uma compreensão de que o conselho é uma instituição de representação de interesses antes subrepresentados, mais do que uma instituição de participação e inclusão de atores excluídos, como era esperado no primeiro momento.

Por meio de questionários e entrevistas, às vezes, acompanhamento das reuniões (ou uso de suas atas), inclusive contando o número de falas dos conselheiros (FUKS, 2005), os trabalhos chegam a diagnósticos de que a composição dos representantes não

é propriamente popular, mas contempla grupos antes excluídos, os “excluídos organizados” (COELHO, 2004):

“Existe hoje em São Paulo uma rede de ‘incluídos nos conselhos’, que conta com a participação dos ‘excluídos organizados’ que mantêm certos vínculos políticos. Nesse sentido, o processo de construção dos conselhos de saúde em São Paulo vem sendo sustentado, sobretudo, pela aliança entre associações que tem um passado de participação política e lideranças políticas e gestores políticos ligados ao partido dos Trabalhadores” (COELHO, 2004).

O olhar para as práticas internas no conselho não só permitiu, ao mesmo tempo, analisar quem eram os representantes e quem eles tentavam representar. Mas também trouxe uma análise importante sobre o próprio trabalho dos conselheiros nessas instituições: suas rotinas e os principais objetos de discussões e decisões. Com isso, novos diagnósticos foram feitos.

Assim, sustentou-se, com alguma ênfase, o caráter *quase cartorial* dos conselhos (CÔRTEZ, 2002), isto é muitos conselhos ficariam restritos a produzir decisões de tipo gerencial, como credenciamento de associações. A autorregulação e autogestão dos conselhos também foi destacada como uma atribuição constante nessas arenas (TATAGIBA, 2004). O diagnóstico se revela diferente daquilo que era esperado dos conselhos no momento inicial, com decisões gerais da política. O olhar aos processos internos dos conselhos e é uma característica na obtenção de dados que pode trazer importantes contribuições. Em alguns trabalhos (DA SILVA, 2002; MARANHÃO, 2003a, 2003b), fatores antes pouco mencionados sobre as atribuições dos conselhos servirão de subsídio para os estudos do momento seguinte. Um deles, diz respeito a sua relação com os Fundos, que financiam a política setorial:

(...) o Conselho tem enfrentado dificuldades quando se trata de sua capacidade de influenciar na destinação dos recursos públicos. Pode-se dizer que a interferência da sociedade civil no desenho das políticas públicas voltadas a essa população permanece como um grande desafio do CMDCA, mesmo em um contexto de uma administração municipal diferenciada em relação aos oito anos de administrações conservadoras nas quais não existiu o compromisso com os espaços de co-gestão de políticas. (...) Conforme a Constituição Federal de 1988, a criança e o adolescente devem ser prioridade no orçamento público. Não obstante, a ausência de uma lei que regulamente as normas de gestão e operacionalização dos fundos implica, por exemplo, que no âmbito dos municípios a gestão dos fundos fique à mercê das forças políticas que atuam nesse campo. Nesse sentido, as leis de criação do Fundo em São Paulo não obedecem a uma normatização capaz de garantir que, de fato, o Fundo agregue todos os recursos voltados para a política. Isso possibilitaria um controle social mais efetivo. (MARANHÃO, 2003, p. 55-56).

No trecho acima, a autora expõe características do arranjo institucional que envolve o conselho, determinando possibilidades e limitações quanto a sua operação na política. Esse tipo de característica receberá maior enfoque no terceiro momento, mas já permite pensar em decisões que seriam vinculantes, a depender das características institucionais. Nesse momento, contudo, ainda prevalece a ênfase nos diagnósticos negativos, ou seja, naquilo que não pode ser realizado pelos conselhos – o que *a priori* não é um problema, mas não permite entender por que os conselhos existem se expandem, ou qual o papel deles na política pública. Isto é, se por um lado esse segundo momento buscou avaliar os conselhos observando o que eles fazem – e não o que se esperava deles – os diagnósticos ainda se focam nas limitações para atingir os efeitos que os atores esperavam encontrar e afetar a política.

Isso fica claro na introdução da coletânea organizada por Dagnino e Tatagiba (2007). Nela as autoras apresentam o trabalho como uma antítese aos registros considerados otimistas visando explorar efeitos políticos institucionais relacionados à qualidade da participação:

O conjunto destes trabalhos se caracteriza, em primeiro lugar, pelo abandono do registro celebratório e otimista que marcou a primeira leva de estudos sobre o potencial democratizador tanto da sociedade civil como dos espaços participativos que a abrigam. Sem descartar a perspectiva normativa que inspirou boa parte dessa produção, emerge agora um olhar muito mais crítico que perscruta esse potencial e explora suas condições efetivas de realização em contextos políticos-institucionais específicos, trazendo para o centro do debate a questão da qualidade da participação [...] (DAGNINO; TATAGIBA, 2007, p. 9).

Desse modo, os estudos que tentaram fazer análises dos resultados na política neste momento recorreram em diagnósticos negativos, por ainda conceber efeitos esperados. Como será exposto a seguir, tais diagnósticos podem ser atribuídos ainda a um período de amadurecimento dos conselhos. No entanto, alguns aspectos tratados contribuíram para que a literatura seguinte evidenciasse a permanência dessas instituições e buscasse outras maneiras de verificar seus efeitos. Quanto à efetividade – ainda que neste momento os trabalhos não tratem dessa forma –, ressalta-se aqui as limitações do conselho em afetar a política devido à falta de recursos e seu direcionamento às questões internas de gestão e autorregulação.

2.3.3 – O terceiro momento da literatura: efeitos dos conselhos nas Políticas Públicas

Sem mais se referir aos conselhos como experiências, instâncias, ou espaços deliberativos, uma vez que a literatura desse momento considera a institucionalização dos conselhos na política pública, o termo utilizado passa a ser IPs. Isso reflete o maior amadurecimento dos conselhos e sua permanência na política. Por esse motivo, alguns trabalhos apresentam uma avaliação de determinadas políticas cujos conselhos estavam atuando ativamente.

É o caso dos trabalhos sobre *o papel* do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Conselho Municipal de Saúde, do Conselho Municipal de Habitação e do Conselho Municipal de Assistência Social em suas respectivas políticas (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2007a, 2007b; TATAGIBA, 2007a, 2007b). Tais publicações detalhavam descritivamente a atuação dos conselhos, muitas vezes diagnosticando a incidência deles na implementação e na avaliação das políticas; além disso, relatam as disputas partidárias e as relações com entidades da sociedade civil fora do conselho. Enfim, esses trabalhos buscam superar o caráter ciclotímico, isto é, se opor a visões que ora avaliam algo como um todo sendo ótimo, ora, ruim.

Nesse mesmo momento foi produzida a maior parte dos trabalhos que abordam a relação entre conselhos, conferências, programas de políticas e políticas, trazendo, inclusive, a ideia de arquitetura da participação (CORTES, 2009, 2011; SOUZA; TEIXEIRA; LIMA, 2012; SPINELLI; COSTA, 2010; VERA; GURZA LAVALLE, 2012), tematizando questões como a articulação entre as instituições e a representação. As visões de controles não eleitorais (VERA, 2013) também são inclusas nesse conjunto da literatura.

Desse modo, ao considerar o grau de institucionalização e de capilaridade territorial dos arranjos participativos, esse momento difunde o interesse pelos efeitos que as IPs poderiam estar gerando. Uma agenda é formada com pesquisadores voltados à discussão teórica e com pesquisadores destinados a trazer avaliações dessas IPs para a administração pública.

Assim, coloca-se como questão relevante o diagnóstico acerca dos efeitos desses arranjos sobre as políticas públicas (Gurza Lavalles, 2011a, p17). Isto é, uma vez consideradas com capacidade de produzir decisões (que já vinha sendo apresentado no segundo momento), alguns autores começam a indicar a necessidade de compreender os

efeitos reais destas instituições nas políticas. Torna-se oportuno o balanço da literatura feito por Gurza Lavalle (2011a) que coloca as instituições participativas como foco dos estudos de participação, distanciando-se de consensos normativos sobre o valor da participação¹⁵.

“Se atores sociais encontram-se plenamente inseridos em instâncias de controle sobre políticas públicas com trajetórias que já contam com pelo menos uma década de existência, não mais parece oportuno postular conexões normativas eventualmente plausíveis em vez de pesquisar os processos de participação em curso e de lhes extrair suas implicações mais gerais no plano da teoria” (GURZA LAVALLE, 2011a).

Assim, identificando que essas instituições participativas podem ter efeitos na política e que elas constituem um elo de representação de interesses na arquitetura de controle do Estado, começa a surgir a agenda da efetividade das IPs. Tempestivamente, o IPEA conduziu uma publicação, que agregando os principais nomes do campo, solidificou essa agenda e o termo IP. Mas, ainda que impulsionada com um direcionamento prático da administração pública, a agenda apresentou distintos caminhos para a detecção dos efeitos. A seguir, detalha-se essa agenda, cujo presente trabalho nela se insere.

2.3.4 – A agenda da efetividade das IPs e suas propostas

A sistematização de efeitos de instituições não é algo simples. É preciso indicadores que traduzam os conceitos que se queira determinar como efeitos (JANUZZI, 2005). A complexidade, então é dupla: (i) desenvolver indicadores sensíveis a seu problema e (ii) determinar claramente sobre que tipo de efeitos se busca avaliar. A noção de efetividade proposta pelo IPEA surgiu da preocupação quanto aos efeitos das instituições sobre a política pública (PIRES, 2011a), mas parte do campo acadêmico estava no registro da busca pelos efeitos da participação na política como um todo. Essas duas formulações interpelam a noção de efetividade, mas é preciso deixar claro que há distintos problemas pressupostos nessas abordagens. Ademais, ambas perspectivas desenvolveram diversos indicadores e discutir sua validade na identificação de efeitos será fundamental.

¹⁵ Outros estudos mais teóricos também se voltavam para a análise das relações entre os atores e as instituições (ABERS; KECK, 2008; ALMEIDA, 2009).

Uma noção de efetividade começou a ser desenvolvida quando Avritzer (2008) elaborou uma tipologia para avaliar a variação das IPs no contexto da efetividade da deliberação. A tipologia relacionava as IPs, ainda no registro de “experiências de participação”, em dois eixos: um de capacidade democratizante (propostas vindas da sociedade civil para o Estado) e outro da efetividade – entendida como sinônimo de independência do sistema político. O trabalho tem como pressuposto normativo que as IPs podem ser democratizantes, entretanto, a dependência do sistema político para a existência dessas IPs poderia diminuir seu grau de efetividade, mesmo daquelas com desenhos “de baixo para cima” (AVRITZER, 2008, p. 60). Deste modo, o trabalho conclui que é importante estar atento ao desenho das experiências participativas para avaliar a efetividade da participação na decisão de políticas.

O desenvolvimento da noção de efetividade segue na coletânea organizada por Avritzer (2010), que se destaca pois agrega trabalhos em ambas as vertentes. Primeiramente avaliava o resultado da “efetividade deliberativa”, isto é, a qualidade no processo deliberativo no interior das IPs; na sequência se correlacionava índices de participação com melhorias nos indicadores de políticas; por fim, com pares contrafactuais, testava-se a existência de associação entre participação e os resultados nos indicadores socioeconômicos e de políticas públicas.

Já na publicação do IPEA, o autor sustenta a proposta sobre a efetividade deliberativa. Segundo Avritzer (2011) o objetivo seria analisar os efeitos dos *momentos deliberativos*. Esses *momentos* são compreendidos como períodos de discussão e deliberação nas instituições – em contraposição à etapa de implementação de políticas (AVRITZER, 2011, p. 16). De fato, o autor está muito mais preocupado com a qualidade da participação e seus efeitos na política do que nos efeitos das instituições participativas na política pública.

Essa perspectiva da agenda de efetividade que toma como foco a qualidade da participação contou com contribuições de pesquisadores vindos do debate estrangeiro. Trabalhos como o desenvolvido por Wampler (2015) fazem uma abordagem sobre a participação em IPs como sendo capazes de prover justiça social e aprofundar a qualidade da democracia (WAMPLER, 2015)¹⁶. A pesquisa do autor se sustenta com

¹⁶ Wampler (2015) também faz uma análise do campo passando por três gerações de pesquisa, mas não reconhece que há uma disputa na interpretação quanto a efeitos. A primeira geração estaria focada em uma única instituição; a segunda, compararia o mesmo tipo de IP em múltiplas cidades ou usando pares

estudos de caso, entrevistas e *surveys* a atores sociais e correlação de variáveis de desenvolvimento humano e desigualdade com a existência de IPs. O período de análise é amplo, mas centra-se em um único município, a saber, Belo Horizonte - MG¹⁷.

Portanto, na agenda da efetividade das IPs essa abordagem se refere à qualidade da participação que a IP produziria. Esta vertente, do ponto de vista metodológico, inferiu efeitos por meio de correlações de variáveis e existência de IPs. Do ponto de vista epistêmico, buscava explicar a efetividade no processo deliberativo, que teria como sucesso as IPs. Como foi salientado, isto é diferente de tentar encontrar os efeitos das Instituições Participativas como uma instituição política em si, dentro de um arcabouço institucional, comparativamente a outras instituições democráticas que afetam a política.

Outra vertente se propõe ser mais enfática na busca por efeitos das IPs na política pública. Nessa perspectiva, “faz-se imprescindível a investigação sobre *se e como* tais instituições têm instaurado novos padrões de alocação de recursos, bens e serviços públicos” (PIRES, 2011b, p. 274). A questão que move essa vertente está expressa em Pires e Vaz (2011). Os autores vão levantar uma proposição comparativa dos resultados de IPs para a administração e para a política pública:

Em outras palavras, ainda sabemos pouco sobre a seguinte questão: existe alguma diferença, em termos de gestão pública e resultados de políticas públicas, entre municípios que possuem IPs consolidadas e municípios que não possuem as mesmas características? (PIRES; VAZ, 2011, p. 247)

Para responder a essa questão os autores propõem a abordagem metodológica dos pares contrafactuais para conseguir comparar municípios e testar a correlação entre IPs e efeitos distributivos.

Ainda antes do trabalho do IPEA, é importante destacar que alguns estudos já desenvolviam noção similar de efetividade e, nesses trabalhos, a principal metodologia usada para a sistematização de efeitos encontrados a partir das IPs, estava principalmente baseada na comparação de pares contrafactuais. As operações eram, frequentemente, a associação entre a existência de uma ou mais IPs e a melhoria de

contrafactuais; já a terceira – em que insere seus trabalhos mais recentes – enfocaria no impacto das IPs sobre a política e as políticas públicas em estudos longitudinais com grande número de casos (WAMPLER, 2015).

¹⁷ O município de Belo Horizonte é destaque na literatura: inicialmente por ter aperfeiçoado o OP; também, é um município que instituiu rapidamente diversos conselhos; além de contar com uma sociedade civil bastante ativa, que reivindicava por essas IPs.

índices como renda *per capita*, IDH-M ou alguma medida de melhoria na produção da política (AVRITZER, 2010; BAIOCCHI et al., 2006).

Entretanto, se a motivação apresentada pode ser compartilhada por diversos autores nessa vertente, a ênfase metodológica nos pares contrafactuais encontra claras restrições. Pares contrafactuais, assim como correlações com variáveis de qualidade da democracia ou de desenvolvimento social, não asseguram que IPs sejam suas causas. Uma vasta literatura versou sobre o risco de cometer correlações espúrias e a necessidade de recorrer a métodos que apresentem a causalidade da relação (BEACH; PEDERSEN, [s.d.], 2013; ELSTER, 1976, 1998; MAHONEY, 2000, 2001; PIERSON, 2004; SEAWRIGHT; GERRING, 2008; SEAWRIGHT, 2015; SORENSEN, 1998). Não obstante, o diagnóstico de efetividade requer uma afirmação causal sobre os efeitos de uma IP, ou não seria possível utilizar o termo “efetividade” (capacidade de produzir um efeito).

Também foi no trabalho organizado no IPEA que Gurza Lavallo apresentou os motivos por uma abordagem mais voltada a explicação das causas da efetividade das IPs. Segundo ele, os trabalhos dos momentos anteriores, possivelmente pelo peso normativo da área, tenderam a procurar efeitos remotos e gerais sem explicitar as cadeias causais ou seus mecanismos (GURZA LAVALLE, 2011b). Com isso, sugere uma operação analítica para melhor aferir os efeitos no tema da participação. Devido à dificuldade em se obter amplos e substantivos dados, seria prudente diminuir a distância entre causa e efeito para neutralizar a *hysteresis* (ELSTER, 1976), isto é, a causalidade remota¹⁸. Ele entende esse processo de diminuição da distância entre causa e efeito como:

“(...) fixar o olhar nos efeitos imediatos ou diretamente imputáveis às IPs naquilo que efetivamente produzem: decisões, sejam elas consensuais ou conflituosas, a respeito de questões regimentais ou de prioridades de políticas, com implicações jurídicas ou administrativas, favoráveis ou não ao status quo em determinado campo de políticas. Ao se aproximar a causa do efeito, nesses termos, torna-se possível estabelecer os resultados imediatos das IPs, preparando um ponto de partida sólido para estudar as eventuais continuidades e descontinuidades entre as decisões efetivamente tomadas nas IPs e seus efeitos mais gerais”(GURZA LAVALLE, 2011b, p. 41).

¹⁸ Jon Elster (1976) explora esse problema analítico-metodológico identificando-o como a existência de um longo período, ou de inúmeros processos intermediários que ficam ocultos nas explicações; sem poder controla-los as relações causais se mostram falhas pois os mecanismos que levaram uma causa a um efeito podem ser de outra ordem. Ou seja, o efeito encontrado poderia não decorrer da causa imputada, uma vez que há inúmeros processos intermediários que ficaram obscurecidos na explicação.

Desse modo, uma indicação inicial de efetividade das IPs seria partir as decisões por eles produzidas, ou seja, seus *outputs*. Por conseguinte, seria possível encontrar os *outcomes*, ou seja, os resultados dessas decisões na política pública.

A proposta se aplica muito bem quanto aos conselhos, onde é possível identificar as decisões publicadas e há quantidade suficiente para compará-los. Entretanto, como já foi apresentado, há muita variabilidade entre eles e, para que não sejam cometidas arbitrariedades, a classificação em tipos de conselhos ajuda a traçar diagnósticos mais precisos. Os trabalhos empíricos nesta abordagem têm se mostrado frutíferos. Seguindo as classificações de IPs propostas em Gurza Lavalle, *et. al.* (2013), foi desenvolvida com base nos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC-IBGE) uma tipologia de conselhos (GURZA LAVALLE; BARONE, 2015).

Deste modo, os autores verificam três padrões de conselhos municipais no país: C1 – conselhos com alta indução federal e já bastante difundidos (exemplo: Saúde, Educação e Assistência Social); C2 – conselhos com expansão média e altamente desigual, com indução mais recente (ex.: Cultura, Habitação, Direito do Idoso e Meio Ambiente); C3 – conselhos com baixa expansão e indução fraca ou ausente (correspondendo a diversas outras políticas, como as de Esporte, Igualdade Racial, Pessoas com Deficiência, Transportes, entre outros).

Após definir uma tipologia de conselhos, é possível indicar os tipos de *outputs* e desenvolver uma comparação mais sensível ao nosso objetivo de estabelecer efetividade. Mais uma vez a literatura avançou numa análise sistemática que tem apresentado o que os conselhos fazem e em que momento de seu ciclo de vida cada tipo de produção é feita (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2014). O trabalho enfoca a produção decisória dos conselhos (os *outputs*) categorizada em 5 tipos: (i) definição geral da política; (ii) fiscalização da política; (iii) gestão administrativa; (iv) autorregulação e autogestão e; (v) regulação de outras IPs setoriais. A análise foi feita a partir de 34 conselhos de diferentes padrões em um mesmo município (Guarulhos) no período de sete anos. De seus resultados podemos contrapor diversos argumentos trazidos nos momentos anteriores da literatura sobre IPs.

Inicialmente, a ênfase dada às produções em autogestão, principalmente durante o segundo momento da literatura, consegue ser explicada. De fato, no município analisado, esse tipo de produção dos conselhos é o maior (39%), mas é extremamente

concentrado nos primeiros anos do ciclo de vida de um conselho. Segundo os autores, a fase inicial de observação dessas instituições pela literatura enviesou os diagnósticos sobre a produção dos conselhos:

É possível ainda supor que os diagnósticos pessimistas que enfatizaram a produção conselhistas centrada na autorregulação tenham sido vítimas não somente de uma escolha metodológica inadequada para a verificação da produção decisória real dos conselhos, mas também de viés derivado do tempo de maturação dos conselhos. (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2014)

Em contrapartida, outros 40% da produção decisória dos conselhos estão em definição geral da política e gestão administrativa, que, muitas vezes, implicam em definições sobre a implementação de uma política. Portanto, produções que incidem na política seriam tão expressivas quanto as de autorregulação.

Da análise conjunta entre a produção decisória dos conselhos e da tipologia de conselhos, pode-se esclarecer o grau de variação entre os conselhos. Aqueles com fraca ou inexistente indução federal (C3) tem tempo de vida menor que os outros (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2014), além disso, também são os que tem o menor volume de produção decisória. Já os conselhos com alta indução federal (C1) são aqueles que possuem o maior número de atos emitidos e essa produção cresce após 7 anos de vida desses conselhos e o período de maior produção gira em torno dos 12 anos de vida. Quando analisado as produções que, de fato, incidem na política, encontra-se nos primeiros anos de vida alta incidência em políticas tanto dos conselhos de alta, como média indução federal (C2):

(...) os conselhos do Tipo C2, em princípio, acusam nos primeiros anos do ciclo uma capacidade potencial de definição de políticas e fiscalização equivalente à dos conselhos de Tipo C1 com alta indução federal. (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2014)

Entretanto, conforme os autores explicitam, esses resultados se referem a um único município (Guarulhos) e os padrões encontrados nele não são, necessariamente, generalizáveis para toda população de conselhos no Brasil. Faz-se necessário mais pesquisas. Ainda assim, há um ganho explicativo sobre os conselhos e permite traçar indicações válidas para sua comparabilidade.

Assim, apreende-se dos trabalhos que a indução federal e o tempo de maturação de um conselho são características fundamentais para qualquer estudo que tematize a efetividade deste tipo de IP – ainda que não devam ser entendidos como sinônimos de efetividade. Essas características vão além da existência dos conselhos, como era

pensado no primeiro momento da literatura, bem como vão além da relação entre atores e o cotidiano dos conselheiros – que tornaria os conselhos instituições inefetivas, ao interpretar o segundo momento da literatura. Aqui é evidenciada a possibilidade de determinados tipos de conselhos em produzir determinados tipos de decisões. Este é o atual estado da arte neste flanco da agenda da efetividade – o qual constitui base para este trabalho.

No entanto, por maiores avanços que foram obtidos até aqui, ainda não é possível afirmar que se chegou a inferir a efetividade dos conselhos. Efetividade das IPs na política pública requer encontrar *outcomes*. Isto é, resultados em que a IP – por meio de seus *outputs*, ou decisões, no caso – afeta a política pública.

Poderia ser levantado como exceção o estudo de Donaghy (2013a). A autora deseja inferir se conselhos municipais de habitação estão associados com aumento de benefícios sociais na área de habitação, mensurados como programas habitacionais. Adotando um desenho de pesquisa misto, usando tanto estudos de caso, quanto métodos quantitativos de *n* grande, ela afirma que pretende entender os mecanismos causais (DONAGHY, 2013a, p. 18). Entretanto, são feitas uma série de correlações que permitem verificar a existência e criação de conselhos em diferentes momentos (antes e após a indução federal), mas não oferecem mecanismos causais. Também é produzido uma análise de regressão que aponta a relação entre aumento de conselhos municipais de habitação e o crescimento de programas habitacionais. Contudo, mais uma vez, isso não garante que haja uma relação causal. Não há mecanismos que mostrem que esses programas habitacionais foram desenvolvidos nos conselhos, o que coloca em xeque um argumento de efetividade¹⁹.

Por isso, a presente pesquisa adota uma estratégia comparativa que visa traçar os mecanismos causais que levam a atividade de uma IP a resultados na política pública. Seguindo a ordem de identificar os *outputs* e, na sequência, liga-los aos *outcomes*. Assim, a questão é saber em que circunstâncias e mediante quais mecanismos uma IP efetivamente influencia uma Política Pública.

¹⁹ A autora utiliza *survey* no intuito de testar se uma sociedade civil forte melhora o efeito dos conselhos na produção de programas sociais de habitação. Mais uma vez, ela apresenta uma correlação entre sociedade civil forte em um município, existência de conselho neste município e a promoção de programas sociais na área. Tais variáveis, entretanto, podem não estar impactando uma na outra numa ordem causal. Por exemplo, se a sociedade civil forte pressiona, com manifestações, para que se tenha um programa habitacional há uma correlação, mas não há efetividade do conselho nisso.

2.4 – O Escopo da pesquisa

O ponto central desta pesquisa será apresentar os mecanismos que permitem uma decisão do conselho afetar a política pública, isto é: de que modo e sob que circunstâncias um conselho é efetivo? Como vimos acima, a literatura não foi capaz de apresentar sólidas explicações causais, haja vista que apresentavam apenas indícios de correlação. Os trabalhos não conseguiram conectar como a existência de conselhos afeta a política pública. Ao considerar que os conselhos são ativos e tomam decisões, os estudos indicavam os efeitos na política sem apresentar a sequência causal que ligaria um ponto a outro. Eles incorriam em causalidade remota, ou seja, atribuindo efeitos a causas distantes no tempo. O mecanismo é a ferramenta analítica que permite fazer essa conexão sem incorrer em causalidade remota – ou histerese (ELSTER, 1976) – ao ligar *input*, *output* e *outcome*.

O mecanismo vai explicitar se há ou não intencionalidade no efeito final da cadeia. Esta engrenagem teórica desvenda a caixa preta que envolve a causalidade e mostra detalhes práticos e essenciais que rodam o seu maquinário interno (ELSTER, 1983, p. 24). O mecanismo, portanto, ocupa o espaço de tempo que há na cadeia causal relacionando cada ponto entre o *input* e o *outcome*, o que permite uma explicação mais sintética do funcionamento da causalidade.

Elster (1998) expõe que o papel do mecanismo é substituir a lei geral de explicação de um fenômeno derrubando partes de uma definição ruim. Ao descer a um nível micro de análise, o mecanismo se contrapõe ao uso de covariações/correlações ou ao acréscimo de variáveis para explicar um fenômeno (SORENSEN, 1998).

No entanto, na literatura sobre causalidade há divergências quanto a algumas características epistemológicas de mecanismo. Para Elster, por exemplo, um mecanismo quando identificado pode ou não ocorrer em outros casos similares, ou seja, ele teria um caráter probabilístico. Já para outros autores (BEACH; PEDERSON, 2013; MAHONEY, 2001) o mecanismo tem uma definição determinística, isto é, quando

identificado sua explicação deve suportar uma generalização maior, apresentando causas suficientes ou necessárias.

Para Mahoney (2001), um mecanismo é uma entidade não observada, que quando ativada gera um resultado – ou seja, não é um conjunto de condições empíricas (MAHONEY, 2001, p. 581). Ele não quer definir mecanismo como uma variável, mas como uma ferramenta micro teórica, em que haveria um automatismo contingente a partir de um *input*. Uma vez que esse fenômeno inicial ocorreu, é possível explicar o mecanismo que ele gerou. Assim, um fenômeno gera – necessária ou suficientemente – um mecanismo que causa determinado efeito.

Entretanto, de acordo com o propósito desta pesquisa, deve-se questionar a concepção de um mecanismo como determinístico. Diversos podem ser os mecanismos operando em momentos e municípios distintos que tornariam um conselho mais ou menos efetivo. A abordagem de Elster também é mais interessante no que diz respeito a explicação de que a distância dos processos causais é intercalada por mecanismos. Contudo, a explicação deste processo causal está melhor definida em Mayntz (2004).

Para Mayntz (2004), mecanismos seriam capazes de criar afirmações causais de generalizações de um processo. Aqui, a noção de cadeia causal serve ao apontar o funcionamento de um mecanismo, ou seja, cada sequência de ação nesta cadeia seria explicada pelo mecanismo. Superando a relação postulada de Mahoney (2001), a autora afirma que mecanismo deve ser visto como uma variável, uma propriedade que pode, mas não precisa estar lá, a fim de chamar algo de um mecanismo social (MAYNTZ, 2004). A definição da sequência, contudo, seria artificial e o mecanismo é entendido como link ou variável, servindo para mostrar sua constância ou sua variabilidade. Sendo algo que liga um *input* a um *output*, o mecanismo pode ser generalizável se uma mesma estrutura causal for encontrada em outro caso.

Nesta pesquisa, entretanto, os dados da variável independente – as decisões – servirão como ponto de partida para analisar a produção dos conselhos e identificar quais os mecanismos levam esses *outputs* a incidir na política pública. Cada tipo de decisão pode recorrer a um ou mais mecanismos diferentes. Pode-se encontrar no processo de desenvolvimento da política desde a decisão do conselho até sua implementação, a passagem pela burocracia competente, com possíveis interferências de atores, bem como outras estruturas que para certos tipos de decisão impactam seu

caminho até a implementação (quando, por exemplo, um tipo de decisão que requer recursos financeiros para sua implementação). Assim, tem-se uma cadeia causal que precisa ser desvendada para explicar os resultados na política.

A fim de não incorrer em causalidade remota e seguir os preceitos expostos, esta pesquisa se limita a trabalhar com um único setor de política pública. Como foi apresentado nas seções anteriores, essa estratégia tem sido utilizada no campo e revelado bons resultados, uma vez que há diferenças substantivas na institucionalização de sistemas e mecanismos de indução das IPs. Também foi delimitado que conselhos seriam a IP analisada, haja vista que o principal objeto que levou ao avanço na identificação de efeitos e efetividade pela literatura foram essas instituições. Por fim, uma vez seguindo a tipologia de conselhos de Gurza Lavalle e Barone (2015), a escolha pelo tipo C2 garante encontrar uma variabilidade de casos bem e malsucedidos quanto a efetividade desses conselhos na política pública que são interessantes para a análise.

O desenho da pesquisa pode ser formulado em termos de variáveis. Desse modo, a nossa variável dependente (y) é definida como o resultado (ou *outcome*) do conselho, ou seja, políticas afetadas pelas decisões do conselho. Como variável independente (x) serão utilizadas as decisões do conselho (*outputs*), cuja variação está organizada em tipologias. Considera-se, portanto, que analisar os tipos de decisões, como faz Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2014), permite um ponto de partida mais seguro para avaliar os efeitos dos conselhos. Finalmente, conectando essas variáveis, existem mecanismos, que permitem ou não que as decisões tenham efeito na política.

Desse modo, o objetivo será traçar o processo pelo qual uma resolução do conselho passa até afetar a política pública. Para isso será utilizado uma análise que se aproxima do método *process tracing*²⁰, que evidencia os mecanismos que impedem ou alavancam a produção do conselho. Ademais, a comparação entre municípios permitirá considerar condições endógenas ou exógenas do ambiente. Fatores internos, como a agência dos atores, e fatores externos, como programas federais e outras IPs, podem determinar a efetividade do conselho.

²⁰ A análise será orientada pelo *process-tracing*, mas não será a aplicação estrita desse método, como será melhor explicado no capítulo V.

Traçar o processo causal permite entender, por exemplo, de que modo a burocracia se insere no processo de implementação das decisões de um conselho²¹, bem como em que circunstâncias recursos financeiros são condições necessárias e suficientes para afetar a política pública²². Também será possível verificar quando e como outras IPs podem diminuir a efetividade do conselho quanto à determinados tipos de decisões (BOIS, 2013; LIMA, 2014).

Tais questões serão apresentadas com maior detalhe no próximo capítulo. Fundamentalmente ficará claro a escolha pelo setor habitacional, e a forma como essas questões se sustentam nesta pesquisa. Outrossim, o seguinte capítulo expõe o histórico do setor, os atores, as experiências municipais e a relação entre os conselhos municipais de habitação e o nível federal.

²¹ Tal preocupação revela-se importante para compreender a dinâmica de relação do conselho com a burocracia, assunto constantemente abordado pela literatura, mas pouco evidenciado empiricamente (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012; ARRETCHÉ, 2002a; ARRETCHÉ et al., 2012; DONAGHY, 2013b; ROLNIK, 2009; TATAGIBA; TEIXEIRA, 2007a, 2007b).

²² Em alguns textos (CYMBALISTA; MOREIRA, 2002; CYMBALISTA, 2000; MARANHÃO, 2003a, 2003b) a presença de fundos municipais parece estar relacionada à garantia da efetividade das decisões dos conselhos.

III – O SETOR HABITACIONAL: ATORES E INSTITUIÇÕES

Dentre os setores de política pública em que os conselhos gestores estão numa posição de média indução federal e média difusão nos municípios, está o setor habitacional, mais especificamente o de habitação de interesse social. Esta área de política tem sido, ao menos desde a redemocratização, constantemente inserida nos debates públicos da sociedade e da academia. As relações entre atores sociais e do Estado também foram frequentes no período, oras movida pelo conflito, ora com um diálogo próximo entre esses atores. Movimentos sociais, gestores públicos e políticos buscam oportunidades e elaboram estratégias para alcançar seus interesses num setor tão demandante da sociedade brasileira, especialmente nos grandes centros urbanos. Por isso, o desenvolvimento de IPs de habitação, principalmente na forma de conselhos, merecem destaque no que concerne a avaliação de sua efetividade.

Ademais, este setor é exemplar para prosseguir nesse tipo de análise, haja vista que conta com casos de IPs bem e malsucedidas, bem como permite maior clareza em evidenciar os resultados na política. Isto é, conselhos municipais de habitação devem tomar decisões sobre a política habitacional de interesse social, como a construção de moradia para pessoas de baixa renda, programas habitacionais, regras de regularização fundiária, entre outros. Então, diferentemente de políticas como educação e saúde, cuja identificação de efeitos pode levar muitos anos, é de se esperar que os efeitos dessas decisões devem ter impacto quase imediato na política.

No entanto, isso não quer dizer que esses conselhos, uma vez instituídos, resolverão todos os problemas habitacionais. Mas é um setor capaz de apresentar respostas rápidas quando há confluência de interesses – e recursos. Não é pueril que a produção habitacional tem sido utilizada, em diferentes partes do mundo, como forma de estimular a economia. Porém, por ser tão disputado e consumir altos recursos, a relação entre os atores pode dificultar seu desenvolvimento. Nesse sentido, o Brasil emerge ao mundo com suas Instituições Participativas, conseqüentemente, saber sua efetividade se torna ainda mais relevante.

Desse modo, a presente dissertação sustenta que os conselhos municipais no setor de habitação de interesse social contribuirão à agenda da efetividade das IPs para identificar de que modo e sob quais circunstâncias suas decisões afetam a política

pública. Este capítulo, por sua vez, visa apresentar as características da relação socioestatal e o desenvolvimento de IPs nesse setor. Por conseguinte, destina-se a levantar hipóteses sobre fatores determinantes para obter resultados que afetem a política.

Assim, a primeira seção expõe o histórico do setor. Inicialmente, apresentam-se os interesses dos atores sociais e o contexto em que a estratégia de reivindicar IPs municipais foi implementada. Contudo, as experiências com essas IPs, ao longo da década de 1990, revelaram novas necessidades institucionais. As capacidades administrativas dos municípios neste setor ainda eram muito insipientes. Demandava-se, portanto, do Governo Federal, além de recursos, uma regulamentação mais específica para o desenvolvimento habitacional e urbano. Tais disposições vieram ao longo da década de 2000 e colocaram os conselhos municipais como uma das capacidades administrativas mais presentes para a gestão dessa política. Todavia, como será mostrado, essa IP está imersa numa superposição institucional de sistemas federais, programas de desenvolvimento expressivo no setor, outras IPs locais e órgãos burocráticos executores da política.

Todas essas camadas superpostas levaram a diferentes diagnósticos da literatura que versou sobre os efeitos dos conselhos municipais de habitação. Dessa maneira, a segunda seção traz uma leitura desses trabalhos a partir de três supostas interferências que haveria sobre a efetividade dessas IPs: a interferência de outras instituições políticas na capacidade decisória dos conselhos, a interferência do sistema político-partidário na composição e agenda dos conselhos e a interferência da burocracia no processo de implementação das decisões. Por fim, a terceira seção sintetiza esses diagnósticos da literatura e levanta hipóteses acerca da efetividade dessas IPs, a fim de verificar sua validade ao longo desta pesquisa.

3.1 – O desenvolvimento das relações socioestatais no setor habitacional

3.1.1 – Movimentos Sociais de Habitação: atores dentro e fora dos conselhos

Os principais movimentos sociais urbanos de habitação surgiram no escopo da luta pela reforma urbana na década de 1980. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que se formou nessa época, introduziu na Assembleia Constituinte

(1987-1988) questões relativas à função social da propriedade na gestão e elaboração de leis municipais. O movimento defendia bandeiras mais amplas, como o “direito à cidade” (PANDOLFI; ESPIRITO SANTO, 2014), mas na Constituição, o capítulo sobre reforma urbana se resumiu a dois artigos. Ainda assim, Serafim (2013) afirma:

A proposta do MNRU não foi aceita integralmente, mas representou avanços importantes para o campo. A Constituição incorporou os princípios gerais defendidos pelo MNRU para a política de desenvolvimento urbano: direito à cidade, função social da propriedade e gestão democrática das cidades. A própria consideração do tema da política urbana enquanto capítulo era inédita nas Constituições brasileiras anteriores (SERAFIM, 2013, p. 71)

A Constituição de 1988 também alterou as responsabilidades dos entes federados mediante descentralização da gestão de políticas públicas. Com isso, os municípios aumentaram sua capacidade de gestão financeira e de produção de políticas públicas, tornando-se o *locus de experimentação* das políticas sociais de habitação, como será exposto na próxima seção. Contudo, em nível federal, ainda era importante estabelecer legislações e regulamentações para instituir um sistema que provesse as diretrizes de uma política de habitação de interesse social e desenvolvimento urbano.

Não obstante, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que sucedeu o MNRU após o processo constituinte, continuou pressionando as instituições federais, principalmente o legislativo nacional, a produzir legislações e desenvolver políticas sobre habitação e bem-estar nas cidades. Alguns projetos são o do Estatuto das Cidades (PL 5.788/90) e o do Fundo Nacional de Moradia Popular (PL 2.710/92). Sua tramitação, entretanto, foi lenta. O Estatuto das Cidades só foi enviado para a sanção presidencial mais de uma década depois. Por sua vez, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, vetou o projeto e reapresentou-o, com algumas alterações, na forma de medida provisória em 2001 (SERAFIM, 2013, p. 80–81). O Fundo Nacional de Moradia Popular também só entrou em vigor nos anos 2000, aprovado pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva, com o nome de Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), junto da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em 2005.

Desse modo, durante a década de 1990, o FNRU se destacou muito mais por sua capacidade de articulação dos movimentos locais, centrais populares e associações de categorias ligadas ao estudo e desenvolvimento urbano, do que a conquistas efetivas no

âmbito nacional. Segundo Serafim (2013), o “FNUR teve importante atuação no nível municipal e estadual, pressionando governos municipais e estaduais pela incorporação dos princípios da plataforma da reforma urbana nas Leis Orgânicas Municipais e Constituições Estaduais” (SERAFIM, 2013, p. 84). Além da articulação da FNUR, os movimentos que a compunham acabaram por desenvolver discussões públicas e pressionar os governos municipais pela adoção de instituições participativas (IPs) destinadas à produção de políticas urbanas e habitacionais.

Três grandes movimentos fazem parte do FNUR e articulam ações locais e nacionais. A Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), criada ainda em 1982, é uma das mais antigas e tanto participa de diversos fóruns, quanto manifesta seus interesses de forma pública em ações de reivindicação, protestos e participação em instituições participativas. Outro ator importante, a União Nacional de Moradia Popular (UNMP), surgiu em 1989 e agrega principalmente movimentos de moradia dos estados de São Paulo, Minas Gerais e do Paraná. Assim como o Movimento Nacional de Lutas por Moradia (MNLN), criado em 1990, a UNMP se orgulha de ter, já em 1991, estabelecido a Lei do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FINHIS) – porém, aprovado no Congresso Nacional somente no ano de 2005.

As reivindicações nacionais, portanto, só começaram a ser atendidas a partir da década de 2000. A pressão sobre os governos locais, por sua vez, obteve sucessos mais rapidamente. Com isso, além dos movimentos que pressionavam pela formação de IPs, principalmente conselhos municipais de habitação, outros atores organizados priorizavam a ação direta sobre os governos locais. Tomam relevância nesse contexto a Frente de Lutas por Moradia (FLM), Movimento de Moradia da Cidade de São Paulo, Movimento Unificado de Luta por Moradia e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). A princípio esses movimentos não visavam ocupar espaços em instituições participativas, destinando-se, principalmente, a manifestações como ocupações de prédios e terrenos ociosos. Com a maturação das IPs, no entanto, esses movimentos passaram a considerar a complementariedade das ações (PANDOLFI; ESPIRITO SANTO, 2014)²³.

²³ Em entrevista com um coordenador da FLM, a posição da entidade é favorável ao conselho, tendo inclusive representação nele, porém o foco principal da *luta pela habitação* ocorre por meio de manifestações e ocupações.

Assim, IPs e políticas sociais ligadas à área de habitação foram surgindo aos poucos e pontualmente nos municípios brasileiros. Entre os anos 1990 e meados dos 2000, as políticas do setor foram produzidas de forma *bottom-up*. Ações como mutirões autogeridos, reformas comunitárias de saneamento e urbanização de favelas recebiam atenção de alguns governantes e eram implementadas, porém tendo resultados dispares. Do mesmo modo, foi a implantação de conselhos municipais de habitação, cada município criou um formato, uma legislação e um arranjo diferente entre essa IP e outras instituições. A seguir, essas experiências são detalhadas.

3.1.2 – Conselhos Municipais de Habitação: um avanço independente

Uma vez não conseguindo avançar a agenda da reforma urbana em nível nacional, na década de 1990 os atores sociais investiram em pressionar por experiências locais de participação nos municípios para desenvolver políticas habitacionais. Esse processo se desencadeou concomitantemente com a criação de outras capacidades administrativas, principalmente em governos de esquerda. Diadema (SP)²⁴, Belo Horizonte (MG) e Porto Alegre (RS), por exemplo, criaram conselhos de habitação logo nos primeiros anos dessa década (CYMBALISTA; MOREIRA, 2002; CYMBALISTA, 2000; NAVARRO; GODINHO, 2002; SERAFIM, 2013). Em Belo Horizonte, especialmente, mais do que o conselho, em 1994 foi criado o Sistema Municipal de Habitação, constituído de: uma companhia urbanizadora²⁵, um conselho, um fundo e um programa de regularização de favelas (SERAFIM, 2013, p. 87). Mas não foi necessariamente constituindo sistemas que se desenvolveram, em estados e municípios, essas capacidades administrativas do setor habitacional²⁶ – ainda que quase sempre houvesse a criação ou reestruturação de uma companhia para produzir habitação popular²⁷.

Em São Paulo, a Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB) é bem mais antiga, data de 1965, já o Conselho Municipal de Habitação (CMH-SP) surgiu em 2002,

²⁴ Em 1990 foi criado em Diadema (SP) o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FUMAPIS) e seu respectivo Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, responsável por sua gestão.

²⁵ A URBEL, empresa municipal que desenvolve projetos habitacionais de interesse social.

²⁶ Arretche (2002b) mostra que, no período, houve uma estratégia do Governo Federal em desfinanciar as empresas públicas do setor, priorizando a aquisição de imóveis via mercado. Em consequência, para não falir, essas empresas dependiam tão somente das administrações municipais ou estaduais.

²⁷ Algumas companhias já existiam como legado do BNH, é o caso da COHAB em São Paulo e em Curitiba.

após movimentos de habitação terem pressionado os governos municipais a desenvolver programas de habitação e mesmo à criação de um conselho (CYMBALISTA; MOREIRA, 2002). A reivindicação já era intensa em 1979, quando se instituiu um fundo municipal para financiar programas habitacionais, o Fundo de Atendimento à População Moradora de Habitação Subnormal (Funaps). Sua criação tinha o intuito de remover favelas, mas no processo de formulação da lei, a articulação entre movimentos sociais e a oposição também possibilitou a urbanização de favelas (BARBOSA, 2015). Ademais, a legislação que instituiu o Funaps criava um conselho do Fundo com cinco membros, sendo três de indicação do Prefeito²⁸ e dois advindos da participação popular.

Em 1994, esse fundo foi substituído pelo Fundo Municipal de Habitação pela Lei nº 11.632. Essa alteração, no entanto, colocava o fundo como atribuição da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano e aumentava a participação do governo no Conselho do Fundo para 5 e mais três representantes de outras associações (universidades, igrejas e sindicatos patronais) (SÃO PAULO, 1994). Somente em 2003, após a criação do CMH-SP, a jurisdição sobre o Conselho do Fundo foi revista e passou a ter participação paritária. Além disso, o CMH dividiu responsabilidade com a Secretaria de Habitação tornando-se responsável pela supervisão do Fundo (SÃO PAULO, 2003).

Outro exemplo é Porto Alegre, onde o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB) surgiu em 1993 e foi regulamentado em 1995. O COMATHAB foi instaurado em decorrência da alteração na Lei Orgânica do Município (LOM) em 1990, que previa a criação de diversos conselhos gestores de políticas, e da elaboração do Programa de Regularização Fundiária (LIMA, 2014). A LOM também criava o Fundo Municipal de Desenvolvimento (FMD), que passou a ser controlado pelo COMATHAB, após sua criação em 1994. O município já possuía uma autarquia responsável pela gestão da política habitacional de interesse social, a DEMHAB²⁹. No arranjo proposto, o COMATHAB é vinculado diretamente à DEMHAB, que após considerar as medidas propostas pelo conselho, envia-as ao Conselho do Orçamento Participativo (COP), que decide se cancela ou não as determinações do COMATHAB.

²⁸ Segundo, Cymbalista e Moreira (2002), era um “conselho de notáveis”, do qual participaram pesquisadores sobre questões urbanas, como Ruth Cardoso e Lúcio Kowarick.

²⁹ Porto Alegre não possui uma Secretaria de Habitação, o COMATHAB está vinculado à DEMHAB.

Por fim, além das experiências municipais, Estados e o Distrito Federal também desenvolveram capacidades administrativas para o setor. No estado do Rio de Janeiro, o Conselho de Habitação e Saneamento surge em 1995 tendo a função de equalizar a alocação de recursos federais do FGTS, privilegiando os municípios menores e mais pobres com baixa capacidade de financiamento. Porém, em 1998, com o impedimento legal de municípios se endividar além da capacidade de arrecadação, o conselho perdeu sua função (CYMBALISTA, 2000). No Distrito Federal, o Conselho de Habitação e Desenvolvimento Urbano surgiu em 1997, com representação paritária. Também foi criado um fundo, mas que não chegou a ser operado. No Rio Grande do Sul, foi formulada, em 1999, uma Política de Habitação que promoveu conferências em diversos municípios e induziu a implantação de conselhos municipais, mas os recursos estaduais e municipais foram insuficientes para produzir resultados.

Desse modo, apesar da tentativa em criar capacidades administrativas municipais e estaduais para o setor habitacional, essas experiências não tiveram grandes resultados na política pública neste momento. Contudo, trouxeram ao debate a necessidade de regulações e de recursos federais, os quais só viriam a ocorrer a partir de 2005. Também é possível notar que não havia um modelo único para a concepção desses conselhos e demais capacidades, tanto os arranjos institucionais, como a obtenção de financiamento, variavam por localidade. Concomitantemente, porém, se arrastavam no Congresso Nacional as legislações que viriam a estabelecer regulações *top-down* para o setor. A seguir é exposto o processo que desencadeou nas regulações e programas federais que atendiam a demandas para habitação de interesse social, bem como os impactos sobre os conselhos já estabelecidos.

3.1.3 – O SNHIS e o MCMV: protagonismo e figuração dos conselhos

Em 2005, a criação do Sistema (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), serviu de indução para a criação de novos conselhos e de instrumentos de gestão dessa política, como fundos e secretarias municipais. Mas já em 2001, com a formulação do Estatuto das Cidades (EC), e em 2003, com a Conferência das Cidades e o Conselho das Cidades, a temática da habitação de interesse social emergia no nível federal, trazendo consigo a necessidade de ampliar os instrumentos de gestão municipal. Além da produção de habitações de interesse social, o objetivo era: a descentralização da política de saneamento; a realização de conferências; a

regularização fundiária; a instituição de Regiões Metropolitanas; a aplicação do Plano Diretor Participativo e o planejamento do uso e ocupação do solo.

Posto que a lei federal do Estatuto das Cidades implicava em um aumento de responsabilidades de gestão aos municípios, era preciso aumentar a capacidade administrativa municipal na política habitacional. Isto é, poucos municípios possuíam, durante a década de 1990, sequer uma secretaria de habitação. A gestão de políticas na área habitacional de interesse popular ocorrera, principalmente, como resposta a pressões de movimentos sociais, nos grandes centros urbanos. No entanto, a partir dos anos 2000, leis federais no setor habitacional começam a indicar políticas que os municípios deveriam desenvolver.

Não obstante, o EC, ao mesmo tempo que regulava e indicava algumas políticas, era pouco capaz de induzi-las. Segundo, Serafim (2013) “a proposta inicial do Estatuto da Cidade (EC), (...) previa aplicação de penalidade a prefeitos que não possibilitassem a participação popular no Plano Diretor” (SERAFIM, 2013, p. 83), porém, a penalidade foi vetada e a execução das propostas do EC se tornava apenas indicativa, sem ter um caráter indutivo. O fator de indução aparece em 2005 com a instituição do FNHIS e do SNHIS destinando repasse de verbas federais a políticas habitacionais de interesse social, condicionadas ao desenvolvimento de instrumentos de gestão, como conselhos e fundos municipais.

Um estudo sobre as capacidades administrativas dos municípios, feito pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM), mostra, a partir de dados da MUNIC, o progressivo aumento da capacidade administrativa do setor ao longo do tempo (conselhos, fundos, cadastros, órgãos específicos e consórcios intermunicipais de habitação):

[...] dados revelam crescente institucionalização das capacidades administrativas para a gestão da política habitacional nos municípios brasileiros. [...] [essa trajetória] pode ser explicada tanto por fatores internos ao município, como a presença de movimentos reivindicatórios, como pela indução do governo federal. A aprovação da Lei nº 11.124, em junho de 2005, que prevê a aplicação descentralizada dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e atrela o repasse à constituição pelos municípios, estados e Distrito Federal desses instrumentos pode ser um fator explicativo dessa trajetória. (ARRETCHE et al., 2012, p. 40)

É nesse contexto que os conselhos municipais de habitação começam a seguir a tendência de crescimento e universalização encontrada em outros tipos de conselhos, como os de saúde e educação. Segundo os dados da MUNIC, em 2004, 14% dos municípios brasileiros tinham um conselho de habitação; em 2005, eram 17,6%, um aumento de apenas 3,6 pontos percentuais. Após o SNHIS, em 2008, a quantidade de municípios com conselhos já é 30,7% e houve um crescimento de 11,9 pontos percentuais, chegando à 42,6% dos municípios com conselhos em 2009. Os dados mais atualizados são de 2011, quando já eram 58,2% dos municípios do país com conselhos de habitação.

O estudo do CEM conclui:

[...] o conselho municipal de habitação era um instrumento de gestão da política habitacional pouco adotado pelos municípios brasileiros até 2004. Com poucas exceções, os estados apresentavam reduzida proporção de municípios com conselhos municipais de habitação. O período entre 2004 e 2009 foi marcado por forte e contínua expansão da adoção do instrumento pelos municípios brasileiros. Todos os estados apresentaram crescimento da proporção de municípios com o conselho (ARRETCHE et al., 2012, p. 59).

Similarmente à expansão dos conselhos, houve a expansão dos fundos municipais de habitação. Em 2005, eram 15,5% dos municípios que possuíam esse instrumento, já em 2009 a cifra alcançava 42,8%. Não necessariamente conselhos e fundos estavam presentes conjuntamente num mesmo município, mas o processo de expansão tem causa comum: a indução federal criada pelo SNHIS e o FNHIS.

Segundo Cielici Dias (2012), o arranjo do SNHIS, “envolvendo estados, municípios e instâncias participativas, embute mecanismos de indução vertical de capacitação administrativa das instâncias subnacionais, ou seja, da União para Estados e Municípios” (DIAS, 2012, p. 83). Citando outros estudos, o autor expõe que a “indução vertical tende a ser exitosa a medida que a mobilização de atores seja ampla e efetiva, não se limitando apenas à mobilização do governo local” (DIAS, 2012, p. 83) e acrescenta, que o processo será duradouro “somente se as redes de suporte à política tiverem capacidade de decisão, seja na deliberação em agências decisórias, seja na obtenção de recursos necessários para a consecução de projetos” (DIAS, 2012, p. 83).

A Lei nº11.124 que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social evidencia a indução federal no artigo 12 ao tratar da aplicação do FNHIS³⁰:

Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão:

I – constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;

II – constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares; (BRASIL, 2005)

Contudo, o parágrafo quarto do inciso IV desse artigo faz com que o fator de indução presente nos incisos I e II possa ser dispensado. O texto diz:

§ 4º O Conselho Gestor do FNHIS poderá dispensar Municípios específicos do cumprimento dos requisitos de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo, em razão de características territoriais, econômicas, sociais ou demográficas. (BRASIL, 2005)

Com isso, pode-se concluir que o fator de indução é seletivo, podendo não recair sobre municípios menores ou mais pobres. Ainda assim, os dados da MUNIC confirmam que os mecanismos de indução estão atuando, pois há um crescimento mais acentuado de conselhos e fundos municipais após a promulgação desta Lei. A peculiaridade que o setor habitacional apresenta é de uma indução que não pode ser caracterizada como forte, por não atingir todos os municípios, confirmando o argumento de Gurza Lavalle e Barone (2015):

O salto dos Conselhos de Habitação coincide com o primeiro ano de operação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, cuja Lei n. 11.124 foi promulgada em 2005 e definiu os conselhos

³⁰ As aplicações dos recursos do FNHIS são destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem: aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais; produção de lotes urbanizados para fins habitacionais; urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social; implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social; aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias; recuperação ou produção de imóveis em áreas encortçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social. (BRASIL, 2005)

municipais como parte integrante do sistema (MARICATO, 2006). A ausência de mecanismos fortes de indução, que condicione a transferência de recursos federais à criação e funcionamento desse conjunto de conselhos, é uma das explicações para sua expansão parcial. (GURZA LAVALLE; BARONE, 2015, p. 61)

Não obstante, é plausível supor que houve intenção por parte da União de desenvolver tais instrumentos nos municípios. Nesse sentido, é explícita a expansão que os conselhos tiveram, conforme os dados da MUNIC apresentados revelaram – inclusive com crescimento em todas as regiões do país. Entre os municípios que instituíram conselho e fundo nos moldes da Lei 11.124 estão, por exemplo, Fortaleza (CE) e Guarulhos (SP).

Em dezembro de 2006, Fortaleza instituiu o Conselho Municipal de Habitação Popular de Fortaleza (COMHAP) e o Fundo Municipal de Habitação (FMH). De fato, o FMH já existia desde 2004, vinculado à Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), que tem a posição de uma secretaria de habitação do município, mas as regras desse fundo foram definidas pela lei de 2006. Também no município, outro fundo com atribuições similares existia, o Fundo de Terras (criado pela Lei no Municipal no 6.541, de 21 de novembro de 1989). Mas a legislação de 2006 concede um espaço de protagonista para o COMHAP.

Cabe a esse conselho participar do planejamento e do gerenciamento do Fundo de Terras e do FMH; deliberar sobre o plano de aplicação dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e de outros recursos dos governos federal, estadual, municipal ou repassados por meio de convênios internacionais; estabelecer as diretrizes e os programas de alocação dos recursos do Fundo; deliberar sobre a proposta orçamentaria anual da HABITAFOR, incluindo o orçamento do FMH; deliberar sobre as ações a serem financiadas com recursos do Fundo e fiscalizar a movimentação dos recursos financeiros consignados para os programas habitacionais; além de aprovar contas do FMH (FORTALEZA, 2006).

Em outro município, também sob impacto da legislação do SNHIS e do FNHIS, em maio de 2007, é criado o Conselho Municipal de Habitação (CMH) e o FMH de Guarulhos. Essa legislação do município substituiu o fundo e o conselho estabelecidos em 1995. Naquela ocasião, o FMH fora instituído junto à Secretaria de Finanças, mas tinha supervisão do Conselho Municipal de Habitação, que na época contava com

apenas um representante de organizações comunitárias, que era indicado pela União das Sociedades Amigos de Bairro.

Em 2007, a composição mudou radicalmente, estabeleceram-se 7 representantes do poder público e 7 da sociedade civil, sendo 3 de entidades comunitárias eleitos de forma direta. As atribuições deste conselho, no que diz respeito ao Fundo Municipal de Habitação, são: avaliar e dar parecer, anualmente, sobre a proposta orçamentária do FMH e do plano de metas; dar parecer sobre as contas do FMH, antes do seu envio aos órgãos de controle interno; dar parecer sobre normas, procedimentos e condições operacionais; dar parecer sobre o orçamento anual e plurianual do FMH, suas contas e normas de aplicação; auxiliar o Poder Executivo na definição de: a) normas para gestão do FMH e das prioridades de execução, b) repasse a terceiros dos recursos sob a responsabilidade do FMH, c) critérios e formas para transferência dos imóveis vinculados ao FMH para os beneficiários dos programas habitacionais, d) normas para a gestão do patrimônio vinculado ao FMH; propor medidas de aprimoramento do desempenho do FMH, bem como outras formas de seu funcionamento (GUARULHOS, 2007). No entanto, para a função específica de gestão do Fundo Municipal de Habitação existe uma Comissão Executiva do Conselho, formada a partir dos seus membros.

Desse modo, ao comparar os conselhos dos dois municípios é possível identificar que, ainda que estejam regidos sob uma mesma legislação, estabelecem características distintas a essa IP. A legislação de Guarulhos dá margem a uma interpretação menos vinculante das decisões sobre a política pública do que em Fortaleza. Isto é, enquanto na capital cearense há menção sobre “deliberar propostas” e “estabelecer diretrizes”; no município paulista, as atribuições estão em “auxiliar o Poder Executivo” e “dar parecer”. Na prática, entretanto, os termos podem não necessariamente impactar no tipo de decisões dos conselhos, mas tal ponto merece investigação empírica – e que será desenvolvida no próximo capítulo.

Não obstante, os exemplos acima revelam atribuições mais específicas aos conselhos, do que aqueles existentes antes da legislação federal que instituiu o SNHIS e o FNHIS. Nesse sentido, os conselhos predecessores tiveram de se adaptar ao novo sistema.

Este é o caso de Porto Alegre, que em 2009, instituiu o seu FMHIS. O Fundo Municipal de Desenvolvimento, que desde 1994 era destinado à política habitacional,

foi incorporado ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS). Esse fundo possui um Conselho Gestor, constituído de forma paritária, com representantes de governo, entidades de classe e movimento popular, escolhidos pelo COMATHAB. A presidência permanece sendo do Diretor-Geral do Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB. Ao Conselho Gestor do FMHIS de Porto Alegre compete: estabelecer diretrizes e fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos do FMHIS e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais; aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FMHIS; deliberar sobre as contas do FMHIS; dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares aplicáveis ao FMHIS nas matérias de sua competência; aprovar seu regimento; e propor, discutir e deliberar planos e projetos relativos aos programas habitacionais (PORTO ALEGRE, 2009, 2010). Mas como será exposto na próxima seção, há indícios de que essas atribuições sejam limitadas na prática.

O que deve ser destacado desses casos é a instituição de instrumentos de gestão seguindo modelo proposto pela legislação federal. Um fundo, capaz de financiar diversos tipos de políticas e programas habitacionais, que é gerido por um conselho, com ampla representação da sociedade civil, responsável por destinar e priorizar essas ações financiadas pelo fundo. Com isso, os conselhos municipais de habitação ganhavam protagonismo na gestão da política habitacional.

No entanto, esse protagonismo dos conselhos e fundos municipais para desenvolver política habitacional de interesse social nos municípios, acabou por ceder lugar a outras frentes da política habitacional federal, principalmente a partir de 2009 com o advento do programa federal Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)³¹. Segundo diferentes autores (DIAS, 2012; PANDOLFI; ESPIRITO SANTO, 2014; SERAFIM, 2013), o montante financeiro que o FNHIS arrecadava não o colocava como a principal fonte de financiamento de programas habitacionais e, com a vigência do PMCMV, o FNHIS – e conseqüentemente o SNHIS – perderam ainda mais centralidade no desenvolvimento do setor habitacional de interesse social e baixa renda.

Serafim (2013) afirma que:

³¹ O PMCMV é um programa de financiamento habitacional destinados aos grupos de 0 a 10 salários mínimos (divididos em três faixas de renda) com subsídios progressivos do governo federal. Segundo Cielici Dias (2012) e Pandolfi e Espirito Santo (2014), trata-se de uma política baseada no desenvolvimento econômico de matriz keynesiana, “uma resposta anticíclica para manter o ritmo da economia brasileira” (DIAS, 2012, p. 88).

A proposta do Fundo não foi aprovada exatamente da maneira que foi idealizada pelos movimentos. Estes propunham que fosse um fundo contábil, e que concentrasse todos os recursos para habitação de interesse social, passando pelas definições dos respectivos conselhos em cada nível de governança. No entanto, foi criado como fundo orçamentário concorrente com outras formas de repasse de recursos, que continuaram a operar paralelamente ao Fundo, indo contra as diretrizes que norteavam a construção de uma política e um sistema integrados, e as ações para habitação de interesse social se constituíram de maneira fragmentada. Esta concorrência e fragmentação entre ações se exacerbou ainda mais com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009. (SERAFIM, 2013, p. 154)

Agregando para a compreensão do lugar pouco central do FNHIS no setor habitacional, Cielici Dias (2012) mostra dados sobre o empenho de recursos no FNHIS e no FGTS. Segundo o autor:

[...] os recursos empenhados do FNHIS ficaram na casa de R\$1 bilhão de reais em 2009, enquanto os recursos do FGTS para a habitação, por exemplo, se aproximaram dos R\$ 16 bilhões. O papel discreto do SNHIS-FNHIS seria acentuado com o PMCMV, cujos investimentos não passam por esse sistema. (DIAS, 2012, p. 84)

O diagnóstico dos atores, portanto é que a possibilidade de captar recursos federais e desenvolver políticas habitacionais por outros meios, fez do SNHIS e do FNHIS não se constituir como um sistema de fato (SERAFIM, 2013, p. 155)³². Todavia, nem por isso, os conselhos existentes estariam destinados a morrer. Aliás, o programa MCMV requer que os municípios estabeleçam os critérios de hierarquização e seleção dos beneficiários, o que acabava sendo desenvolvido pelos conselhos municipais – como será verificado no próximo capítulo. Isto é, os conselhos municipais de habitação podem ter perdido o papel de protagonista que tinham recebido com o SNHIS na produção de política pública de habitação, mas resta saber no que esse papel de figuração implica na sua produção decisória e na sua capacidade de afetar a política pública. Esses pontos serão revelados nos próximos capítulos.

Antes de prosseguir, no entanto, há de se levantar o que a literatura avaliou quanto aos efeitos dos conselhos de habitação durante todo o período relatado acima. Além dos conselhos serem objeto de moderada indução por parte do Governo Federal,

³² Cielici Dias (2012) traz uma análise do contraste entre o modelo do PMCMV e do SNHIS-FNHIS, para ele, a produção de política pública sem uma *face*, isto é, sem uma identificação clara com um governo (como seria o caso de um sistema), corre o risco de se perder na burocracia e não se tornar viável segundo os interesses dos governantes, ainda que seja relevante para o setor.

haveria também outros fatores que poderiam interferir num resultado pouco efetivo dessas IPs no setor. É o que se apresenta na seguinte seção.

3.2. Avaliando a capacidade dos conselhos afetarem a política de habitação

A literatura que tratou de conselhos municipais de habitação teceu uma série de afirmações sobre a capacidade deles em afetar a política pública, em diferentes momentos de estruturação do setor habitacional. Uma vez ilustrado o desenvolvimento desse setor, é possível identificar com maior precisão questões exploradas pela literatura de fatores que restringem a efetividade dos conselhos. Por isso, esta seção pretende recuperar alguns diagnósticos e considerações feitas por estes trabalhos, com a finalidade de levantar hipóteses acerca da capacidade decisória dos conselhos – testadas no próximo capítulo. Ademais, as contribuições da literatura também levantam hipóteses sobre pontos que poderiam afetar o *outcome* dos conselhos – ou seja, os efeitos das decisões sobre a política pública –, o que iluminará os caminhos percorridos na análise do capítulo V.

Isto posto, três são as questões colocadas pela literatura que interferem na capacidade dos conselhos em afetar a política pública. A primeira delas diz respeito à interferência entre diferentes instituições políticas. Segundo essa tese, instituições políticas concorrem entre si. Isto é, tanto camadas institucionais do nível federal ou do nível municipal – inclusive outras IPs – teriam maior centralidade nas decisões do setor. Consequentemente, o conselho seria “esvaziado”. A segunda asserção apresenta o conselho imerso na *polity*. Os trabalhos vão relatar o alinhamento eleitoral e a relação dos representantes com partidos políticos, bem como afirmam a dependência do executivo municipal para aprovar questões capazes de afetar a política pública. A terceira proposição problematiza o momento da implementação, cuja dependência das burocracias – auto-interessadas no setor – as colocam como um *veto-player* sobre a decisão do conselho.

Desse modo, é possível identificar fatores endógenos e exógenos ao processo de efetividade dos conselhos. Tanto a primeira como a segunda premissa, trazem fatores exógenos. Isto é, fatores que podem alterar a capacidade decisória dos conselhos (o *output*) e, por conseguinte, limitar os efeitos dos conselhos sobre a política pública. A terceira, traz um fator endógeno, o qual consiste no processo de implementação política após uma determinação dos conselhos municipais. Ou seja, mesmo com conselhos

atuantes e decidindo, haveria interferências que afetam o *outcome* por eles esperados na política habitacional. Assim, a seguir, serão apresentados detalhadamente cada um desses pontos.

3.2.1 – A interferência entre Instituições Políticas

Conforme a narrativa de evolução do setor, na seção anterior, é possível perceber algumas superposições de instituições federais que foram interpretadas como interferências ao funcionamento dos conselhos municipais de habitação. Interferências positivas, como na criação do SNHIS e do FNHIS, mas também negativas segundo a capacidade de afetar a política habitacional, como no caso do programa MCMV. Entretanto, outras instituições também foram apresentadas como interferindo na capacidade dos conselhos em afetar a política. Paradoxalmente, outras instituições participativas (IPs) substituíram o local onde demandas habitacionais seriam decididas.

Esse diagnóstico já estava presente no início da década de 2000, ainda antes da criação do SNHIS e do FNHIS. Nesse período, a literatura apresentava alguns problemas, mas, em geral, era otimista na capacidade dos conselhos em influenciar a política habitacional. O livro organizado por Cymbalista (2000) é uma síntese das apresentações e discussões do seminário nacional *Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano*, realizado em São Paulo, em 1999. No entanto, um dos pontos mais interessantes do livro é o relato de experiências malsucedidas. O caso de Porto Alegre revelaria a peculiaridade de um conflito entre diferentes IPs, qual seja, o Conselho Municipal de Acesso a Terra e Habitação (COMATHAB) e o Conselho do Orçamento Participativo do Município. Segundo a publicação:

Os representantes dos setores populares não conseguem trazer para a pauta do Conselho a discussão das questões de fundo da política habitacional e acabam prisioneiros do cotidiano, da aprovação urgente dos processos e da relação com a Caixa Econômica Federal e seus prazos. A principal deliberação do Conselho acaba sendo a proposta orçamentária para o ano seguinte, mas mesmo isso já é votado pelo Conselho do Orçamento Participativo. Essa zona de sombreamentos recíprocos tem o seguinte resultado: quando as regiões têm problemas na área da habitação, elas priorizam discutir nos Fóruns de Serviços ou diretamente com o Departamento de Habitação para realizar a deliberação definitiva no Conselho do Orçamento Participativo. Este esvaziamento tem feito o COMATHAB ter problemas até mesmo de quórum para fazer as reuniões. Assim, uma questão que surge em Porto Alegre é a de que eventualmente não sejam precisos tantos conselhos quanto os que hoje existem, cerca de 35. Isso está acima da capacidade dos setores

populares organizados e acaba pulverizando a representação.
(CYMBALISTA, 2000, p. 33)

A despeito de considerar que possa haver excesso na quantidade de conselhos, o excerto afirma que o OP tem características que tornam o COMATHAB secundário para o interesse setorial. O mesmo diagnóstico terá o recente estudo de Lima (2014) sobre Porto Alegre, que será abordado com maior detalhe. Antes, vale mostrar que um diagnóstico similar, do mesmo período, também foi proferido para outro município. Isso levanta a questão sobre a peculiaridade de Porto Alegre e possibilita aventar essa hipótese para outros casos.

Em Belo Horizonte, onde também há Orçamento Participativo de Habitação e um Conselho Municipal de Habitação (CMH), Navarro e Godinho (2002) encontraram algo semelhante à priorização dos movimentos em atuar no OP, em detrimento da atuação no conselho. Os autores não relatam um “esvaziamento” do Conselho, ao contrário, apontam que há participação de técnicos, lideranças governamentais e acadêmicos, além dos movimentos sociais – apesar desses últimos agirem em segundo plano (NAVARRO; GODINHO, 2002, p. 72). Porém, sobressai no argumento um aparente paradoxo que a concorrência entre OP e CMH teriam nas atribuições sobre a Política Municipal de Habitação.

A síntese das explicações que a literatura elabora para a centralidade do OP no processo de tomada de decisões está principalmente relacionada ao fato desta IP ter domínio sobre a parcela discricionária do recurso municipal. No trabalho de Lima (2014), que analisa três IPs³³ na área de habitação em Porto Alegre, isso é evidenciado. O OP é colocado como instância primária onde as demandas habitacionais são apresentadas. Conforme a autora:

Segundo as regras e os critérios do OP, no caso de o tema de habitação ficar entre as três primeiras demandas da cidade nas assembleias, haverá a previsão de recursos para estes investimentos. Após os recursos disponíveis terem sido estabelecidos, cabe ao DEMHAB, juntamente com o Gabinete de Programação Orçamentária (GPO), definir, segundo as demandas do OP, as obras e serviços a serem realizados (BAIERLE, 2007). É nesse estágio que o COMATHAB passa a atuar. (LIMA, 2014, p. 102)

³³ O Conselho Municipal de Acesso a Terra e Habitação (COMATHAB), o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA) e o Conselho do Orçamento Participativo (COP).

Desse modo, o COMATHAB teria fraca incidência sobre o controle dos recursos e sobre a inserção de questões na agenda. Além disso, o trabalho mostra que o conselho também teria baixa relevância para os outros órgãos, aos quais está submetido:

[...] a gestão pública municipal – independentemente do partido político à frente do Executivo, bem como dos dirigentes que estão à frente do DEMHAB – dá pouca importância para a atuação do conselho, em parte, porque avalia que as demandas da habitação de caráter social em Porto Alegre ora são mais bem discutidas diretamente com o público-alvo da política, ora são mais bem atendidas via OP (Lima, 2014, p. 148).

Portanto, seja por causa da destinação orçamentária, ou por causa da legitimidade conferida pelo OP, há uma centralidade decisória sobre a política habitacional que necessariamente passa a ser discutida no conselho do OP, em vez de ser no COMATHAB. A autora ainda retoma a tese de que isso gera um “esvaziamento” do COMATHAB, evidenciando o baixo número de reuniões, a falta de *quórum* e o resultado de *survey* com integrantes das três IPs relatando a fraca capacidade do conselho em intervir no processo decisório do setor. Assim, conclui-se que “o arranjo institucional onde se dá a disputa pela agenda da política habitacional de caráter social é, paradoxalmente, sombreada pela prática do OP” (LIMA, 2014, p. 154).

Novamente em Belo Horizonte, o estudo de Bois (2013) retoma a baixa presença de movimentos sociais no CMH e a preferência por estar no OPH. Segundo a autora, o OPH poderia definir a destinação da produção de moradia, bem como contava com uma Comissão de Fiscalização de Obras do Orçamento Participativo (COMFORÇA) capaz de pressionar a prefeitura. A autora ainda aponta que “para o movimento popular, as discussões relacionadas à produção habitacional do OPH têm prioridade em relação a outros assuntos que também dizem respeito à luta por moradia [de competência do CMH]” (BOIS, 2013, p. 66).

No entanto, a prefeitura tentara, em diversos momentos, centralizar as decisões no CMH. Nesse sentido o trabalho de Bois, ainda mostra um aumento das pautas do conselho a partir de 2005. Contudo, esse aumento não representaria maior centralidade do conselho:

Ainda que haja conflitos latentes dentro do Conselho, ele não se configura atualmente como um espaço de embate apropriado pelo movimento popular. Tal afirmação pode ser verificada pela ausência de debates sobre as ocupações organizadas [...] (BOIS, 2013, p. 99)

Soma-se ao baixo interesse dos movimentos em participar do conselho, outra variável de caráter institucional, já apresentada, o programa MCMV – que alcançaria as prioridades dos movimentos, à despeito do conselho. Ainda assim, a pesquisa de Bois não apresenta as decisões do conselho, mas sugere que decisões de definição de política por meio alocação de recursos seriam poucas. Por fim, seu diagnóstico principal é que há interferência de outras instituições políticas, que deslocaram as decisões sobre a política habitacional para fora do conselho.

A ausência de debates dentro do Conselho Municipal de Habitação permitiu, de certa forma, que o poder real sobre a deliberação da política habitacional fosse gradativamente deslocado para fora dessa instância. (BOIS, 2013, p. 108)

Com isso, conclui-se a partir dos casos relatados de Porto Alegre e Belo Horizonte a interferência de outras instituições políticas como forma de diminuir a efetividade dos conselhos na política³⁴. Essas instituições podem ser de nível local – principalmente por meio do OP – ou federal. Desse modo, na análise apresentada no próximo capítulo sobre a produção decisória dos conselhos, esperar-se-ia encontrar poucas decisões de definição da política nos conselhos de municípios cujos arranjos institucionais são similares, isto é, com a existência de OP e no período de vigência do programa MCMV. Todavia, os dados sobre a produção decisória dos conselhos devem, se não rejeitar tal hipótese, reescrevê-la com mais precisão reafirmando a peculiaridade para um dos casos.

3.2.2 – A interferência do sistema político

Parte dos trabalhos sobre conselhos municipais de habitação explicou a existência e sustentação desses conselhos a partir dos movimentos sociais que os integravam. O diagnóstico produzido era uma alternância de resultados a depender da relação entre os integrantes do conselho e a administração municipal. Por um lado, haveria interferência da administração barrando a efetividade dos conselhos, quando essa não tinha o mesmo posicionamento ideológico dos movimentos sociais que estivessem compondo o conselho. Por outro lado, quando houvesse esse alinhamento, ou um custo alto para romper com o conselho, a administração permitiria o funcionamento desta IP, mas agindo sobre a autonomia dos movimentos,

³⁴ Pires e Vaz (2011) fazem o diagnóstico oposto. Para eles os municípios com presença conjunta de OP e conselho teriam melhores resultados em índices de desempenho de políticas públicas.

constrangendo-os de inserir políticas na pauta e/ou negociando diretamente com eles. Desse modo, a influência do sistema político-partidário sobre a efetividade dos conselhos foi a carta coringa apresentada como explicação para o resultado dessas IPs em diferentes períodos da vida dos conselhos.

Essa questão foi principalmente levantada por trabalhos que afirmam a existência de vínculos entre os membros de movimentos participantes dos conselhos e outros atores do sistema político (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012; TATAGIBA; BLIKSTAD, 2011; TATAGIBA; TEIXEIRA, 2007a; TATAGIBA, 2004, 2011). Na análise da criação e primeira gestão do Conselho Municipal de Habitação (CMH) de São Paulo, Tatagiba (2011) expõe que a administração petista, que atendera a demanda dos movimentos pela criação dos conselhos e por alguns programas habitacionais, também teria agido negociando paralelamente com os movimentos. Isto é, apesar do conselho, as políticas “são resultados que parecem descolados dos canais de participação” (TATAGIBA, 2011, p. 247). A autora trata a relação entre movimentos e administração como “dimensões complexas” da combinação da democracia participativa e representativa:

[...] o que pretendo sugerir é que a presença de governos de esquerda ao mesmo tempo em que amplia as chances de sucesso dos movimentos, parece ter como efeito colateral uma maior gravitação dos movimentos em torno das arenas e estruturas estatais, tendo como dinâmica propulsora as energias advindas das disputas eleitorais. Todo esse contexto obviamente impacta as formas de atuação no interior dos espaços de participação, revelando as dimensões complexas a partir das quais se combinam democracia participativa e representativa (TATAGIBA, 2011, p. 248–249).

A análise da autora encontra subsídios empíricos³⁵ da relação entre movimentos sociais e partidos que compõem a administração municipal, relacionando-os a alguns resultados sobre os efeitos esperados dos conselhos na política pública. Desse modo, as redes entre atores sociais e membros da administração municipal seriam importantes para explicar a formação da agenda e os resultados na política. Os trabalhos ainda argumentam que essas conexões entre atores da sociedade civil e do governo também estariam relacionadas à disputa eleitoral. A agenda do conselho e seu consequente resultado na política, poderiam ser explicados segundo a relação entre a composição partidária dos representantes do conselho e da administração municipal.

³⁵ Os dados provêm de entrevistas com lideranças de movimentos sociais e com conselheiros.

A partir de análise das atas e das resoluções das primeiras duas gestões do CMH paulistano, Tatagiba e Teixeira (2007a) apresentam que maior parte das resoluções se referem à elaboração de programas e regras para o funcionamento da política – são *outputs* importantes para pensar efeitos na política. No entanto, o impacto na política habitacional (ou *outcome*) ainda seria restrito devido à grande dependência do conselho em relação ao Executivo, que ora pode ignorar o CMH, ora negocia diretamente com os movimentos.

Segundo o estudo, na primeira gestão do CMH, quando o PT ocupava a Prefeitura, houve 15 resoluções, dentre as quais estavam aprovações de programas relevantes no setor, como os programas de Carta de Crédito e Bolsa Aluguel. As autoras afirmam que nessa gestão havia “um maior compartilhamento de projetos políticos entre os membros da administração municipal e os representantes dos movimentos populares e certos setores da sociedade civil no interior do conselho” (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2007a, p. 108). Já na seguinte gestão, agora com a Prefeitura ocupada pela aliança PSDB-DEM, foram apenas duas (2) resoluções:

Na análise da segunda gestão, vimos que o CMH ocupou um lugar periférico no circuito decisório no que se refere à elaboração das políticas públicas. Embora tenha sido o espaço de apresentação de programas e projetos governamentais, não foi um ator que de fato fosse levado em conta nos complexos processos de produção das políticas na área habitacional. O conselho acabou atuando no varejo a partir de uma constante condução estatal que orientou seu ritmo, sua dinâmica e sua agenda. A não discussão do plano municipal de habitação evidencia e agrava essa sensação de não lugar do CMH na rede de produção da política. A ausência de importantes movimentos da área contribuiu, nessa segunda gestão, para o esvaziamento do conselho, fortalecendo outros canais e formas de mediação dos conflitos (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2007a, p. 105).

No excerto acima, ao mesmo tempo em que o conselho é tratado como capaz de produzir *outputs*, as decisões mais relevantes poderiam não ocorrer. A análise recorre à produção da agenda³⁶ e, a partir dela, deduz-se os efeitos (e não-efeitos) na política. Com isso, uma vez que a agenda pode variar de gestão em gestão, tem-se o diagnóstico de que o conselho não ocupa um lugar efetivo na produção da política.

Outros artigos vão contribuir para apresentar a existência de vínculos político-partidários, e sustentar a hipótese de que haveria uma agenda variável que condicionaria

³⁶ Ainda que reconheça não ser capaz de explicar por que alguns temas são mais centrais que outros na agenda do conselho (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2007a).

os efeitos na política. Desse modo, a análise da composição e eleição do CMH, mostra que na segunda gestão, nenhuma organização ligada a movimentos populares conseguiu se reeleger: “Temos, portanto, uma segunda gestão que também se caracteriza por um alinhamento político entre representantes do poder executivo e representantes populares, só que agora este alinhamento está à direita” (TATAGIBA; BLIKSTAD, 2011). Entretanto, na gestão seguinte (DEM), alguns movimentos de moradia se elegeram e houve “um conselho cujos representantes populares se colocam como oposição ao Executivo” (TATAGIBA; BLIKSTAD, 2011), mas sem ser totalmente de esquerda ou de direita. Essas composições ou alinhamentos ideológico-partidários explicariam, segundo as autoras, o tipo de discussão que entrava no conselho.

Além disso, o argumento da interferência do sistema político é complementado com as evidências de apoio da máquina pública para uma das chapas na eleição da quarta gestão. Segundo as autoras, este alinhamento eleitoral seria entre vereadores e chapas na eleição do conselho:

Não encontramos evidências de que o apoio dos partidos (PT ou coalizão PSDB-DEM-PPS) tenha significado melhor desempenho para as respectivas chapas em termos de votos. Por outro lado, vimos que há alguma correlação entre os votos do vereador numa subprefeitura e os obtidos pela chapa apoiada por ele na mesma localidade. Assim sendo, os resultados indicam que a interferência sobre a eleição do CMH acontece através da atuação individual de alguns parlamentares – que mobilizam seus redutos eleitorais já consagrados – e não pela incidência das coalizões partidárias em geral. (TATAGIBA; BLIKSTAD, 2011, p. 210)

Esta passagem oferece uma análise mais detalhada sobre os processos de interferência do jogo político. Nesse sentido, o artigo ainda esclarece quais seriam os interesses de alguns atores. De acordo com as pesquisadoras, um grande ganho para os representantes de movimentos sociais é ter informações, antes da divulgação oficial, sobre os escassos recursos destinados à construção de habitação popular (TATAGIBA; BLIKSTAD, 2011). Esse fator, por sua vez, poderia diminuir a relevância do conselho em termos de efeitos sobre a política, ou mesmo sobre produzir *outputs*, pois sustenta a tese de os movimentos sociais agirem paralelamente, numa negociação entre movimento e governo.

Tal tese é reafirmada por Donaghy (2011, 2013b). Fazendo uma análise do CMH de São Paulo após dez anos de existência, a autora sustenta que a dinâmica entre organizações da sociedade civil e governo é altamente dependente do partido político

que está na administração³⁷. No momento da análise, o setor privado teria maior proximidade com o governo (DEM-PSD), o que teria mudado o foco da agenda para políticas de construção de habitações e urbanização de favelas, em vez de reformas de edifícios, mutirões ou afins. Isto é, a administração teria mantido o conselho, mas teria retirado parte do orçamento de seu poder e negociado com alguns conselheiros que determinadas pautas ocorresse fora do conselho³⁸. No entanto, a autora aponta novos pontos que entraram na pauta: transferências federais³⁹, como as do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Assim, ainda que corrobore com a tese da interferência do sistema político, Donaghy afirma que há efetividade do conselho sobre a política habitacional. Em primeiro lugar, porque seu trabalho apresenta uma correlação entre conselhos municipais de habitação e programas habitacionais, apontando para um resultado positivo⁴⁰. Consequentemente, quando a autora estuda o caso de São Paulo tem esse resultado em vista. Somando esse resultado à entrada de temas como transferências federais, a autora minimiza os efeitos do sistema político. Aliás, para ela, a questão é reformular o que se espera de efetividade em contextos diversos:

I argue that continued commitment [from the administration in power] also relies on how actors view the effectiveness of the institution. Presumably, commitment of the administration should play an important role in explaining the longevity of these institutions. But [...] civil society commitment may be equally important in ensuring these institutions are used as effective spaces for policy formation. The relationship between government actors and civil society changes over time, across administrations, and through the inevitable highs and lows of housing program implementation. The question, then, is that given inevitable shifts in policy makers and their relationship to civil society, what can we realistically expect for the effectiveness of participatory governance institutions over time? (DONAGHY, 2013b, p. 144–145)

A autora argumenta que o compromisso da administração é importante para a efetividade do conselho, mas também o compromisso da sociedade civil em utilizar esta IP deve ser considerado. Para a autora é inevitável a alternância de governos e de programas. Então, questiona: o que deveria ser esperado realisticamente da IP ao longo

³⁷ A autora também relata a disputa eleitoral do conselho, em 2011/2012, que foi levada ao Ministério Público, devido a alegação de que o governo teria corrompido o processo eleitoral para obter vantagens.

³⁸ Como o caso do desenvolvimento do centro da cidade. A administração municipal apostava em um projeto que se tornaria a bandeira daquela gestão municipal.

³⁹ O critério de priorização de beneficiários passou a ser parte da disputa entre movimentos e governo.

⁴⁰ No capítulo II tal correlação foi contestada como um método pouco seguro para inferir efeitos das decisões dos conselhos na política pública, no entanto, este será um dos fundamentos da autora para afastar a hipótese de que a intervenção do sistema político local afete a efetividade da IP.

do tempo? Ela responde, em outra passagem: um conflito permanente entre a administração e as organizações da sociedade civil para promover as políticas.

Participatory governance institutions do promote positive changes to pro-poor policies. But maintaining the commitment to participation, which is more costly and slower than the government alone making decisions, may be an ongoing struggle for both civil society organizations and government administrations. (DONAGHY, 2013b, p. 162)

Em suma, no argumento de Donaghy, acima exposto, é esperado que haja disputas entre governo e conselho para definir a política pública, mas isso não significa inefetividade da IP. Uma vez que a sociedade civil estivesse comprometida em utilizar essa instituição, o resultado seria a produção de políticas públicas. Complementarmente, em outros pontos do trabalho, a autora ainda sugere que haveria possibilidades de ação do conselho, nas administrações menos dispostas a ceder orçamento para a IP, por um lado, porque haveria recursos federais não vinculados com o Executivo municipal; por outro, porque a existência do conselho garantiria ações de transparência e *accountability*. Nesse sentido, Donaghy coloca o conselho dentro de um jogo de interesse tanto do Estado, quanto da Sociedade Civil:

[...] Government officials need to feel that civil society provides honest information to allow programs to be more responsive to all citizens' needs. In turn, the government should be more willing to cede control over a larger share of resources. Civil society requires transparency from the government to ensure they are treated as partners in policy making and program implementation. Now that CSOs [Civil Society Organizations] have seen the benefits of transparency, it would be difficult to go back to an environment lacking information and a public space in which to voice their demands. Recognition of the importance of transparency continues to motivate CSOs to make sure the government maintains their responsibility to operate participatory governance institutions. If both sides see that the participatory process can have a positive impact on responding to the needs of citizens and improving the quality of life for the poor, these institutions have the potential for great longevity. (DONAGHY, 2013b, p. 163)

Deste modo, os estudos e análises quanto à interferência do sistema político nos conselhos de habitação trataram do jogo eleitoral – ou a relação entre membros da administração e sociedade civil. Essa disputa acirrada entre os atores mostrou que o conselho tem importância. Além disso, as resoluções indicam que o CMH-SP produz *outputs*. O principal ponto de contestação dos trabalhos, no que condiz à efetividade, é que esses *outputs* poderiam variar, à despeito dos interesses dentro do conselho.

Entretanto, conforme apresentou o trabalho de Donaghy, é de se esperar um conflito entre os atores sobre a agenda do conselho. A efetividade não pode ser mensurada antes da apresentação de *outputs*. A análise que enfoca a produção da agenda, avalia contrafactuais de possíveis decisões do conselho e não os efeitos que essas decisões têm sobre a política. Ou seja, questionar a formação da agenda e a composição do conselho não é pertinente ao problema da efetividade. Mais do que avaliar se os programas são compatíveis com o interesse da sociedade civil representada no conselho, efetividade é considerar o conselho como meio para produzir política pública.

Portanto, depreende-se para essa pesquisa que a interferência do sistema político só pode ser considerada se houver inatividade ou destituição do conselho em decorrência das alterações político-partidárias. Se um grupo político ascender ao poder e impedir que o conselho produza qualquer tipo de decisão, então haverá interferência no efeito dessa IP na política pública. A interferência que as disputas políticas podem ter sobre a composição do conselho e sobre a sua agenda foge das explicações de efetividade aqui propostas.

3.2.3 – A interferência da burocracia

A interferência da burocracia é um ponto tocado muito superficialmente nos estudos sobre conselhos de habitação. Não obstante, diversos autores parecem supor que essa interferência possa existir, ainda que apenas alguns deles tenham sido explícitos nessa alegação (LIMA, 2014; ROLNIK, 2009; SOLÍS, 2016). Para a presente pesquisa, que visa seguir a decisão, esse ponto merece destaque.

Quando se utiliza o termo efetividade, há, implicitamente, uma avaliação sobre a capacidade do objeto em incidir em algo. Nesse sentido, segundo Arretche (2002a), é preciso ir além da verificação de concordância entre os objetivos e os resultados de algo. Para fazer uma avaliação menos ingênua, segundo a autora, é preciso aceitar que “[...] os implementadores é que fazem a política e a fazem segundo suas próprias referências. Nestas circunstâncias, cabe investigar a autonomia decisória dos implementadores, suas condições de trabalho e suas disposições em relação à política sob avaliação” (ARRETCHÉ, 2002a, p. sem número). A consideração da autora sobre a autonomia dos implementadores pode encontrar referências em textos clássicos da ciência política. Lipsky (1980), por exemplo, apresenta a importância dos *burocratas de*

*nível de rua*⁴¹ na implementação das políticas. Barach e Baratz (1963), iluminaram os efeitos de *não-decisões*⁴², que por sua vez também poderiam ocorrer nas burocracias. Enfim, as análises quanto ao poder discricionário das diferentes burocracias colocam-nas como um relevante ator no ciclo de políticas públicas (HAM; HILL, 1993).

No caso da habitação, o interesse não é necessariamente no *burocrata de nível de rua*, mas sim nas agências e empresas estatais que tem a função de implementar as políticas de habitação de interesse social. O problema levantado quanto a essas agências – e não só as de habitação, mas também das diversas *políticas do urbano* – é o padrão de insulamento burocrático (NUNES, 1997), visto como um modo das elites modernizantes suplantarem o sistema político partidário. O efeito desse insulamento nas políticas municipais seria, entre outros, a formação de redes que responderiam a interesses dos atores mais próximos a elas, como o setor empresarial (MARQUES; BICHIR, 2003; MARQUES, 2006).

Solís (2016) trata essa questão como um legado político que dá margem aos interesses de atores que ocupam postos decisórios na governança das políticas⁴³. Nas políticas urbanas, foco de seu trabalho, São Paulo seria um exemplo dos municípios brasileiros que teriam um legado elitista de governança. Porém, nos últimos anos do século XXI, sofreu uma mudança gradual com a interação de novas coalizões de regime de governança. Segundo o autor, as IPs teriam incorporado aos grupos tradicionais, novos grupos interessados no setor de política pública.

En São Paulo, esta interacción propició el cambio gradual de una trayectoria tradicionalmente elitista, gracias a la gradual incorporación de nuevas coaliciones al régimen de gobernanza que cuentan hoy con suficiente capacidad para definir – junto con los grupos tradicionales – el rumbo de la política pública. (SOLÍS, 2016, p. 305)

⁴¹ *Burocratas de nível de rua* são aqueles profissionais do Estado que implementam as políticas em sua última instância, atendendo diretamente os cidadãos, como: policiais, motoristas de ônibus, professores, etc.

⁴² *Não-decisões* ocorrem quando algo sobre o qual é preciso ser decidido é ignorado. As burocracias, por exemplo, poderiam ignorar a implementação de uma resolução do conselho. Isso seria uma *não-decisão* em implementar tal determinação.

⁴³ Pode-se interpretar o legado político como a construção histórica de instituições, que delimitam os espaços dos agentes, que por sua vez são capazes de influenciar a política: “[...] los agentes son quienes en última instancia deciden cómo aprovechar sus recursos para incrustarse en espacios de acceso e influencia política, el marco institucional delimita el espacio en donde este comportamiento estratégico puede ser desplegado” (SOLÍS, 2016, p. 309).

Ainda assim, o autor reconhece que alguns legados políticos seguem presentes e exercem influência sobre as IPs. Isto é os grupos da elite profissional presentes na burocracia poderiam ter atuações mais significativas em determinados períodos, contudo a existência desses espaços de participação permitiria maior legitimidade e eficácia das decisões tomadas.

El análisis realizado en esta tesis muestra que, al menos en el caso de São Paulo, la inclusión del mayor número posible de intereses en estas instancias de participación (y no su marginación) puede ser el mejor camino para dotarlas de legitimidad y de eficacia. (SOLÍS, 2016, p. 324)

Diferentemente de Solis (2016), Rolnik (2009) apresenta o setor de políticas urbanas como tendo uma burocracia forte capaz de controlar o processo de decisão e implementação das políticas, independentemente das IPs. O estudo da urbanista Raquel Rolnik aborda de maneira geral o desenvolvimento das políticas urbanas no país. A autora traça interpretações sobre o sistema político setorial visando à autonomia dos atores em proporem uma agenda de reformas. No período analisado, o país já tinha criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o número de conselhos municipais crescia devido a esse fator de indução federal. Contudo, para a autora o cenário não é positivo, haveria desordem no sistema e a burocratização como estratégia de interesses particulares (ROLNIK, 2009, p. 39). Isto é, seja o sistema político federal ou municipal, participativo ou não, seriam incapazes de produzir mudanças no setor, por causa da força das burocracias.

[...] na área de desenvolvimento urbano, pouca autonomia real têm as arenas decisórias locais sobre estes investimentos – sejam elas participativas ou não –, uma vez que a área de desenvolvimento urbano do Estado brasileiro permanece estruturada em burocracias altamente setorializadas e centralizadas que funcionam através de processos decisórios bastante penetrados pelos interesses de atores econômicos e políticos que deles dependem para sobreviver. (ROLNIK, 2009, p. 46)

O trabalho alega que as burocracias setoriais, que “detém o controle sobre o encaminhamento dos processos decisórios na implementação de projetos e de programas” (ROLNIK, 2009, p. 38), teriam conexões com setores empresariais e garantiriam “a destinação de áreas da cidade para seus mercados e protegendo a rentabilidade de seus investimentos” (ROLNIK, 2009, p. 38). Ou seja, as burocracias, com seu poder discricionário, seriam capazes de alterar o conteúdo das decisões e, juntamente com o sistema político, capazes bloquear “a implementação de uma agenda

de reformas na direção de cidades pactuadas e planejadas democraticamente em uma esfera pública” (ROLNIK, 2009, p. 46).

O cenário negativo também é encontrado em Lima (2014), em sua pesquisa a burocracia se mostrou uma barreira também no processo decisório das IPs. A autora, iguala a posição da burocracia municipal (DEMHAB) com a do OP, em Porto Alegre, como um dos fatores de esvaziamento do conselho (COMATHAB). A DEMHAB não forneceria os dados sobre execução orçamentária e, sendo ela a gestora do fundo, isso significa, que o COMATHAB não tinha informações sobre esse instrumento de gestão (LIMA, 2014, p. 103). Além disso, a autora acrescenta a falta de informações sobre os programas municipais:

Para além dos sombreamentos com o Conselho Gestor do FMHIS, CMDUA e COP, o COMATHAB também enfrenta limitações em sua atuação no Executivo municipal, principalmente no que se refere às funções do órgão em que está vinculado, o DEMHAB. Segundo Nalim (2007) o DEMHAB não democratiza as informações relativas à execução de programas habitacionais na cidade, dificultando o papel do COMATHAB no processo decisório da área (LIMA, 2014, p. 104–105).

A pesquisa ainda traz o dado de que para 75% dos representantes do Estado no conselho a DEMHAB é a instância mais significativa para a tomada de decisões relacionadas à habitação popular no município de Porto Alegre. Porém, esta deveria ser função do COMATHAB.

Assim, os trabalhos acima expostos deixam claro a relevância em se verificar o papel que a burocracia local tem na implementação das decisões dos conselhos. Se o Brasil ainda é legatário de uma estrutura administrativa tomada por elites locais que salvaguardam seus próprios interesses, é possível esperar que as burocracias interfiram na produção de decisões e, mais ainda, em sua implementação. Nesse sentido, a partir das abordagens supracitadas, as burocracias teriam o poder de *veto player* sobre os conselhos. Se confirmada essa tese, restará ainda saber em que circunstâncias e de que modo esse poder é utilizado para barrar as decisões dos conselhos. Os próximos capítulos, ao analisar a produção decisória e ao traçar o processo de implementação dessas decisões, devem apresentar indicações nesse sentido.

3.3 – Sintetizando as hipóteses sobre a efetividade dos conselhos municipais de habitação

Este capítulo mostrou a evolução que o setor habitacional de interesse social teve nas últimas décadas, bem como salientou fatores que poderiam interferir na efetividade dos conselhos municipais de habitação em afetar a política setorial durante esse período. Foi possível reconhecer um período, durante a década de 1990, de experimentação independente, em que os municípios desenvolviam conselhos e outras capacidades administrativas na área de habitação popular. Entretanto, o aumento dessas capacidades é mais recente, datando da década de 2000, principalmente após a criação do SNHIS e do FNHIS, em 2005. Com a estruturação de um sistema nacional e recursos de um fundo específico para o setor, os conselhos aparentemente ganhavam protagonismo na política habitacional. No entanto, a entrada do programa MCMV no setor, trazendo muito mais recursos, bem como a flexibilidade compreendida na lei do SNHIS e do FNHIS, parece ofuscar a conveniência dessa IP para os municípios.

Essa trajetória do setor mostrou a superposição de camadas institucionais, municipais e federais. Com isso, a literatura apresentou diagnósticos quanto a efetividade dos conselhos. As diversas instituições políticas que atuam no setor poderiam concorrer entre si limitando a capacidade dos conselhos em afetar a política. Além disso, nos casos em que os conselhos fossem capazes de produzir *outputs*, eles poderiam sofrer a interferência do sistema político-partidário, seja na formação do conselho ou na elaboração da pauta. Outrossim, ainda que essa IP tomasse decisões com alto poder de incidência nos conselhos, a burocracia executora dessas decisões seria formada por elites auto-interessadas que poderiam atuar como *veto-players* dessas decisões.

Entretanto, para validar o alcance dessas interferências sobre a efetividade dos conselhos na política, essas proposições necessitam maior verificação empírica. Por isso, para avançar na análise do processo que leva à efetividade do conselho na política pública de habitação, será preciso, primeiramente, identificar os *outputs*, depois seguir as decisões à sua implementação e, ao longo desse caminho, avaliar a sustentação de hipóteses abstraídas a partir dessas interferências. Desse modo, é possível especificar quatro hipóteses:

- Em municípios onde há outras instituições participativas, como OP, esperara-se encontrar nenhuma ou poucas decisões de definição da política, pois já há outra instituição onde essas decisões serão tomadas.
- No período de vigência do programa MCMV, ou seja, a partir de 2009, também é esperado uma queda na produção decisória dos conselhos, uma vez que a maior parte dos recursos do setor provém desse programa e os conselhos podem ter se tornado irrelevantes.
- Os conselhos não devem ter uma produção constante no tempo, haja vista que a alternância administrativa provinda do sistema político pode desativar ou destituir o conselho.
- As – então provavelmente poucas – decisões com capacidade de incidir na política, devem ser barradas pelos órgãos burocráticos implementadores, visto que são legatárias do interesse das elites e podem atuar discricionariamente na política, seguindo apenas os seus interesses.

Estas hipóteses serão perseguidas nos dois próximos capítulos. As três primeiras, por discorrerem sobre a produção decisória dos conselhos, já serão objeto de investigação no próximo capítulo. A última, por diagnosticar barreiras na fase da implementação, será apurada no capítulo V.

IV – CONSELHOS E DECISÕES

Diferentemente do tipo de conselho institucionalizado há mais tempo, como os de Saúde e Assistência Social, nos conselhos de tipo C2, como os de habitação, o padrão decisório deve ter outras características. Espera-se que a produção desses conselhos seja menor e mais dispersa, segundo os resultados apresentados por Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2014). Projetando uma metodologia semelhante à dos autores do referido estudo, o presente capítulo apresenta e compara a produção decisória de cinco conselhos municipais de habitação. São eles: i) Conselho Municipal de Acesso à Terra e à Habitação, em Porto Alegre (COMATHAB), ii) Conselho Municipal de Habitação, em Belo Horizonte (CMH-BH), iii) Conselho Municipal de Habitação, em São Paulo (CMH-SP), iv) Conselho Municipal de Habitação Popular, em Fortaleza (COMHAP), v) Conselho Municipal de Habitação, em Guarulhos (CMH-GRU).

A escolha desses conselhos tem por princípio estabelecer conexão com o debate acadêmico sobre fatores que afetam a efetividade dos conselhos e considerando a evolução do setor, conforme apresentado no capítulo anterior. O método de escolha dos casos caracterizam um estudo de casos diversos (*diverse case*) (SEAWRIGHT; GERRING, 2008). Essa seleção, muito mais do que espelhar a representação dos conselhos municipais de habitação no país, destina-se a apresentar uma diversidade de casos e, principalmente, a variação de *outputs* produzidos por eles.

Desse modo, o método de casos diversos, por selecionar os casos da amostra segundo sua diversidade, assume uma representatividade mais forte do que qualquer outra amostra de N pequeno (SEAWRIGHT; GERRING, 2008, p. 301), que tende a selecionar pela variável dependente. Isto é, enquanto alguns estudos tenderiam a buscar conselhos com alta produção decisória a fim de explicar esses *outputs*, ou então, analisar o contrafactual entre um conselho com alta produção e outro com quase nenhuma, a presente seleção de casos não parte da variação dos padrões de decisão dos conselhos. Os critérios utilizados provêm dos cenários de desenvolvimento do setor e das hipóteses que foram encontradas sobre a efetividade dos conselhos no setor habitacional – expostos no capítulo anterior.

Então, a fim de identificar os *outputs* dos conselhos municipais de habitação, a amostra é composta por uma parte dos conselhos com maior tempo de vida e,

substantivamente, tratados pela literatura. A saber: COMATHAB, CMH-BH e CMH-SP. Outra parte da amostra é composta por conselhos mais recentes, criados ou recriados a partir do estabelecimento do SNHIS e do FNHIS. Qual sejam: COMHAP e CMH-GRU.

Ademais, é oportuno destacar que, a despeito da diversidade proposta, todos os conselhos estão em cidades grandes, com problemas habitacionais relevantes e alto déficit habitacional. Da mesma forma, todos os municípios têm um PIB alto e acima da média dos municípios brasileiros, sendo Guarulhos o menor da amostra (ver Tabela 1). Com isso, pretende-se evitar comparações espúrias a respeito da produção decisória dos conselhos, ainda que se objetive um estudo de *diverse cases*.

Tabela 1 – PIB dos municípios da amostra e respectiva posição no *ranking* nacional

Município	PIB (1000 R\$)	Posição no ranking nacional de PIB municipal
São Paulo	570 706 192	1º
Belo Horizonte	81 426 708	4º
Porto Alegre	57 379 337	8º
Fortaleza	49 745 920	12º
Guarulhos	49 392 842	13º

Fonte: IBGE/2013

O período de análise começa em 2005, ano de criação dos principais fatores de indução federal (SNHIS e FNHIS), e termina em 2011⁴⁴. Esse período corresponde a mais de um mandato do Executivo municipal, o que favorece a análise sobre a hipótese de interferência do sistema político, cuja alternância poderia provocar desativação ou destituição do conselho. Além disso, a série temporal incorpora o surgimento e a implantação do programa MCMV, a partir de 2009⁴⁵, o que permite verificar a hipótese de queda no número de decisões após a vigência desse programa. Por fim, vale destacar, que a composição da amostra contempla, com exceção de São Paulo, municípios que possuíam alguma outra IP capaz de decidir temas sobre habitação ativa nesse período – o que contribui à análise da hipótese de concorrência entre IPs.

⁴⁴ O COMHAP de Fortaleza só é criado em 2007 e o CMH-GRU só entra na análise a partir da sua reformulação, em 2008.

⁴⁵ As implicações do SNHIS, do FNHIS e do programa MCMV foram tratadas no capítulo anterior.

Com isso, será possível apresentar nesse capítulo a descrição da produção decisória dos conselhos municipais de habitação, delimitando seus tipos e a capacidade de incidência na política. Igualmente, será evidenciada a variação dessa produção entre os conselhos da amostra, o que eles têm em comum e, ainda, suas peculiaridades. Desse modo, pretende-se examinar os possíveis indícios de relações causais que levariam conselhos a produzir ou não efeitos na política pública. Ademais, uma vez testadas as hipóteses apresentadas no capítulo anterior, a descrição da produção decisória permitirá desenvolver uma análise mais detalhada os mecanismos que efetivam essas decisões – no próximo capítulo.

Assim sendo, a seguinte seção expõe a obtenção dos dados que amparam a análise das decisões dos conselhos de habitação da amostra, bem como inicia a análise descritiva do número de decisões. A segunda seção faz a análise temporal dessas decisões. Na terceira, são apresentados os tipos de decisões, aprofundando-se em seu conteúdo e revelando semelhanças e peculiaridades de cada conselho da amostra. A quarta seção analisa esses tipos de decisão dos conselhos de forma comparada, com o objetivo de atestar a capacidade que esses conselhos têm em incidir na política. Por fim, a última seção traça uma síntese dos *outputs* dos conselhos, avalia as hipóteses propostas e recoloca a necessidade de se evidenciar os *outcomes* dessas decisões, definindo as variáveis mais oportunas para a prossecução da análise.

4.1 – Coletando dados sobre a produção decisória dos conselhos

A produção decisória dos conselhos foi verificada a partir dos atos publicados nos diários oficiais dos municípios (DOMs), no período estudado. A exceção é do Conselho Municipal de Habitação de São Paulo, cujos dados foram obtidos por meio do site do CMH-SP. Nele estão publicadas todas as resoluções do conselho desde sua criação. Para evitar discrepâncias de comparação, os dados do site foram conferidos aleatoriamente com uma busca no DOM. O resultado foi positivo, mais de 95% das resoluções presentes no site haviam sido publicadas. Apenas uma resolução (que foi classificada no banco) e uma portaria da Secretaria Municipal de Habitação não foram

encontrados no DOM, o que garante alguma confiança naquilo que o DOM publica de resoluções⁴⁶.

Os dados provenientes dos DOMs foram importados do banco de dados da pesquisa, em desenvolvimento, *Political Inequality and Extra-parliamentary Representation*, do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). Nesses DOMs, que estavam digitalizados, foram buscadas as palavras: conselho, participação, orçamento participativo, governança participativa, e conferência. Os atos encontrados compuseram um banco de dados, do qual esta pesquisa importa apenas os atos emitidos pelos conselhos municipais de habitação desses municípios.

Com isso, um novo banco de dados foi produzido, agora somente com os dados emitidos pelos conselhos de habitação dos municípios de Guarulhos, Porto Alegre, Belo Horizonte e Fortaleza, ao qual foram adicionadas as resoluções do Conselho Municipal de Habitação de São Paulo. Assim, o banco contém 178 linhas com atos administrativos emitidos pelos conselhos de habitação dos respectivos municípios. Relembrando que a exceção é São Paulo, cujos dados provêm apenas de resoluções do conselho, isto é, não incluem comunicados, atas, ou outros atos administrativos. No entanto, tal característica não deve prejudicar as análises, haja vista que as resoluções são o principal meio de apresentar as decisões tomadas pelos conselhos que podem afetar a política⁴⁷ – o que, de fato, é o interesse dessa pesquisa.

Desse modo, temos a seguinte disposição aproximada dos dados (ver Tabela 2): 41% dos atos administrativos dos conselhos são resoluções; 26% são comunicados; 17% convocatórias, 6% atas e 7% somando editais, editais de convocação e portarias.

⁴⁶ Contudo, não se pode ignorar o fato dos DOMs serem extremamente diferentes nos municípios. Para garantir confiabilidade na comparação dos DOMs, foi pedido informação para os secretários executivos dos conselhos ou membros da Secretaria. Em Belo Horizonte, foi confirmada a publicação de todas as resoluções do período analisado e de todas as atas, a partir de 2011 (devido a Lei de Acesso à Informação). Além disso, as resoluções são numeradas, o que dá garantias de que todas as do período foram encontradas. Já em Guarulhos, há o protocolo de se publicar todas as resoluções, comunicados e editais no DOM. Em Fortaleza e em Porto Alegre, não se obteve resposta.

⁴⁷ De acordo com os manuais de direito administrativo, enquanto “decreto” é o meio pelo qual o chefe do Executivo veicula atos administrativos, órgãos colegiados expedem suas determinações por meio de “resoluções” ou “portarias”.

Tabela 2 – Atos Administrativos publicados entre 2005 e 2011 pelos conselhos de habitação

Tipos de Atos Administrativos (A.A.)	Número de A.A. publicados	Percentual publicado
Ata	10	5,62%
Comunicado	47	26,40%
Convocatória	31	17,42%
EDITAL	8	4,49%
EDITAL DE CONVOCAÇÃO	2	1,12%
PORTARIA	2	1,12%
RESOLUÇÃO	73	41,01%
Retificação	2	1,12%
SI/NA	3	1,69%
Total Geral	178	100,00%

Fonte: Dados do CEM e Resoluções do CMH-SP. Elaboração própria.

Legenda: *SI/NA: Sem Informação/Não Aplicável*

Os atos “Convocatória” e “Comunicado”, referem-se a convocações para participar de reuniões e comunicados sobre suas datas e pautas. Como não é possível abstrair desses atos decisões eles serão retirados da análise. O mesmo será feito com atas, retificações e SI/NA. Para verificar decisões o mais relevante é verificar resoluções, portarias e editais⁴⁸.

Ao fazer isso, mais da metade dos atos será retirada da análise. Contudo, além de não ser relevante ao objetivo da pesquisa, como o Gráfico 1 revela, estes atos estão principalmente localizados no DOM de Belo Horizonte. Isso suscita dizer que é uma peculiaridade desse município. Provavelmente, enquanto em Belo Horizonte os conselheiros são convocados por meio dos Diários Oficiais do Município, nas outras municipalidades esse processo deve ocorrer de outra forma, como cartas ou e-mail, por exemplo⁴⁹.

⁴⁸ Editais, ao mesmo tempo que podem apenas convocar pessoas ou entidades, também podem estabelecer critérios para a participação desses atores em uma política, por isso foram mantidos na análise.

⁴⁹ O município também publica as atas das reuniões por meio do DOM.

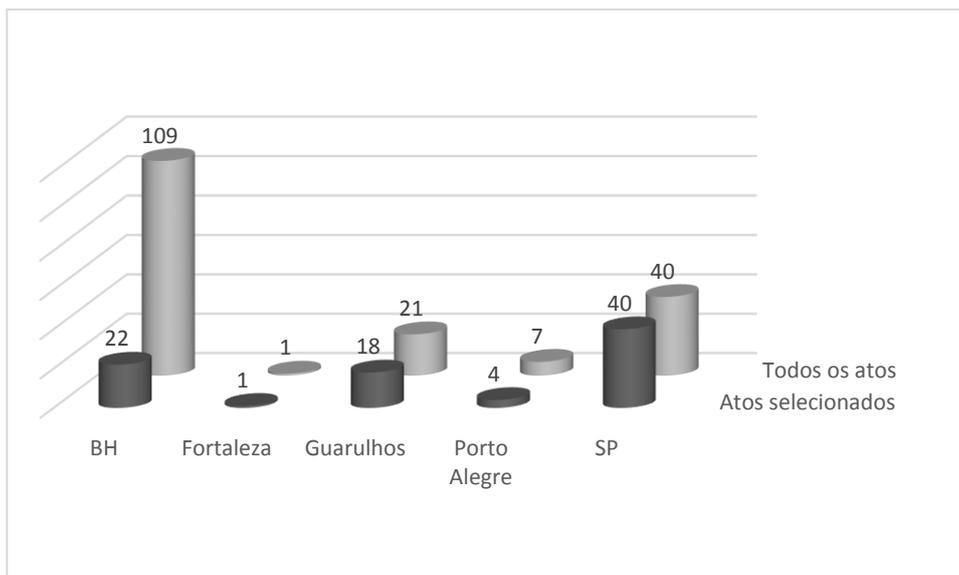


Gráfico 1 – Quantidade de atos publicados nos DOMs de cada município

Fonte: Dados do CEM e Resoluções do CMH-SP. Elaboração própria.

O Gráfico 1 também revela a variação de atos emitidos pelos conselhos e da produção decisória deles (atos selecionados)⁵⁰. Enquanto no conselho de São Paulo há 40 decisões publicadas, em Fortaleza o conselho só publicou uma. Outro conselho com baixa produção decisória é o de Porto Alegre, apenas com 4 decisões. Os CMHs de Guarulhos e Belo Horizonte têm uma produção decisória similar e acima da média (17 decisões).

Desse modo, tem-se um total de 85 decisões. Naturalmente, não é possível dizer que seja um número alto de decisões para um período de sete anos – porém nem todos os conselhos existiam ao longo desse período⁵¹. Entretanto, essa quantidade de decisões está de acordo com o esperado, segundo o trabalho de Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2014), acima citado. Conforme será apresentado na próxima seção, em média os conselhos produziram cerca três decisões por ano (2,75), o que parece indicar que são conselhos pouco ativos. No entanto, o baixo número de decisões, porém, não necessariamente deve significar baixa capacidade de afetar a política pública. Para isso será preciso uma análise mais aprofundada sobre essas decisões.

⁵⁰ Doravante, quando for utilizado os termos “decisório”, “decisão” ou “decisões”, serão considerados apenas esses atos (resoluções, portarias e editais).

⁵¹ O COMHAP, de Fortaleza, só é criado em 2007 e o CMH de Guarulhos, em 2008.

Os achados quanto ao número de decisões também podem oferecer indícios sobre as hipóteses levantadas segundo as explicações da literatura. Se por um lado, a baixa produção decisória do conselho de Porto Alegre pode ser explicada pelas interferências relatadas por Lima (2014), principalmente a de concorrência com o OP. Por outro lado, a produção dos CMHs de Belo Horizonte e Guarulhos é relevante e derruba a possível generalização de que os municípios que possuem OP tendem a ter conselhos menos produtivos. Isso pode ter ocorrido em um período determinado da história do CMH-BH – considerando o trabalho de Navarro e Godinho (2002) –, mas é possível verificar que essa produção não é tão baixa como em Porto Alegre. Ou seja, não parece plausível sustentar uma interpretação de que a mera existência do OP no município causaria menor produção decisória dos conselhos. De qualquer modo, esse ponto será retomado à frente com outros dados.

A baixa produção dos conselhos aparenta ter outras causas além da concorrência com outras IPs. Porém, antes de buscar as causas, será importante saber a periodicidade dessa produção decisória, bem como verificar se há conexões dessa produção com o estabelecimento do SNHIS, do programa MCMV e, mesmo, das eleições municipais. É o que será apresentado na seção seguinte.

4.2 – As decisões dos conselhos municipais de habitação: uma análise temporal

Se comparado aos achados de Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2014) para conselhos de tipo 1, os conselhos municipais de habitação da amostra têm uma produção muito baixa. Na Tabela 3 é possível verificar a média da produção de decisões por conselhos existentes por ano.

Tabela 3 – Média de decisões dos conselhos existentes por ano

Ano	Nº de Conselhos Existentes	Decisões	Média Decisões/Conselhos Existentes
2005	3	2	0,666667
2006	3	10	3,333333
2007	4	14	3,5
2008	5	10	2
2009	5	13	2,6
2010	5	13	2,6
2011	5	23	4,6
Totais		85	2,757143

Fonte: Dados do CEM e Resoluções do CMH-SP. Elaboração própria.

Na tipologia proposta no trabalho dos autores essa baixa produção decisória já era esperada e pode ser consequência da incipiente institucionalização dos sistemas que são fatores de indução federal para a criação e manutenção dos conselhos. No caso da habitação, o SNHIS foi criado em 2005, mas, conforme foi apresentado no capítulo anterior, sua relevância em termos de capacidade de efeito no setor podia ser questionada ao permitir exceções. Além disso, ainda podia ser mais irrelevante, a partir de 2009, após a criação do programa MCMV que injetava dinheiro na produção de habitação diretamente às construtoras, sem necessidade de ter um conselho municipal de habitação para afetar a política desse setor (DIAS, 2012; SERAFIM, 2013).

A partir disso, buscando identificar efeitos advindos desses fatores de indução federal, foi traçado o Gráfico 2, que analisa a produção de decisões dos conselhos ao longo dos sete anos que compõem a amostra. Nele é possível ver que há uma tendência de aumento ao longo do período analisado. Há um salto de duas para dez decisões entre 2005 e 2006, com a criação do SNHIS. Aliás, com a criação dos conselhos em Fortaleza (2007) e em Guarulhos (2008) a produção não diminui para menos de dez decisões ao ano até o fim do período.

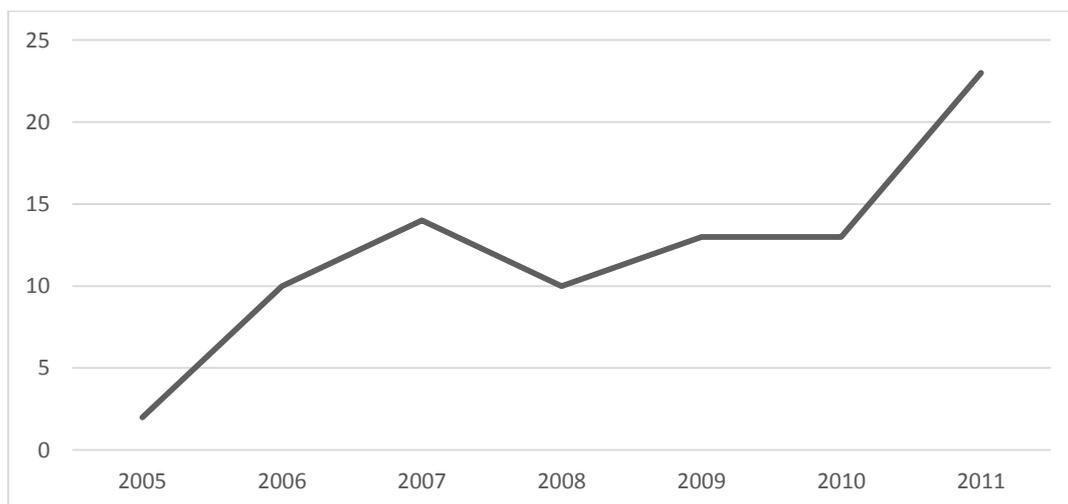


Gráfico 2 – Número de decisões por ano

Fonte: Dados do CEM e Resoluções do CMH-SP. Elaboração própria.

No entanto, contrariamente ao esperado com a criação do programa MCMV, o número de decisões dos conselhos não diminui, mas sim aumenta de 13 em 2009 para 23 em 2011. Além disso, é possível adiantar que nesse período, com exceção do COMHAP (em Fortaleza), uma resolução de cada conselho se referia a critérios de seleção dos beneficiados do programa MCMV. Isto é, por mais que se tenham aumentado os recursos e políticas no setor sem serem direcionados ao SNHIS e aos conselhos, essas IPs continuaram tomando suas decisões. Portanto, não parece ter havido enfraquecimento dos conselhos.

Também não é possível afirmar que as eleições municipais influenciaram a quantidade de decisões produzidas pelos conselhos. As eleições municipais foram em 2008, para exercício nos anos de 2009 a 2012. Ao observar o agregado das decisões dos conselhos, percebe-se uma sutil queda apenas em 2008 – o ano eleitoral –, mas não no ano de 2009, quando um novo exercício do Executivo ocorre – conforme hipotetizado a partir da literatura. Ademais, quando se observa o número de decisões por conselhos neste mesmo período (Gráfico 3) é difícil estabelecer alguma relação nesse sentido. Apenas em São Paulo houve uma queda no ano de 2009 e que se recupera no ano seguinte.

O sistema político-partidário também não parece ser o principal fator de desativação ou dissolução dos conselhos. O único conselho da amostra que ficou inativo por mais de dois anos foi o COMHAP, em Fortaleza⁵². Nesse município, contudo, a administração municipal que instituiu o conselho em 2006 foi reeleita em 2009, ou seja, não houve alternância administrativa⁵³. Nos casos onde essa alternância existiu⁵⁴, qual seja, São Paulo⁵⁵, Porto Alegre⁵⁶ e Belo Horizonte⁵⁷, não parece ter havido implicações diretamente ligadas a mudança de partidos ou administrações na produção decisória.

⁵² Nenhum conselho da amostra foi dissolvido no período analisado. O COMHAP, em Fortaleza, esteve inativo entre 2009 e 2015. Voltou a atuar em junho de 2016.

⁵³ Luizianne Lins (PT) esteve a cargo da Prefeitura Municipal de Fortaleza durante todo o período de análise

⁵⁴ Em Guarulhos, houve alternância de Prefeitos, mas sendo ambos do mesmo partido (PT) – o anterior não poderia mais se reeleger. Nesse caso, como não houve mudança partidária, o município não foi considerado.

⁵⁵ Em São Paulo, alternância se deu entre Prefeitos que estiveram na mesma coligação. José Serra (PSDB) se elegeu em 2005, foi substituído pelo vice, Gilberto Kassab (filiação até então ao PFL/DEM). Em 2008, Kassab se elegeu como Prefeito (assume pelo DEM até fundar o PSD).

⁵⁶ Em Porto Alegre também houve alternância entre prefeitos e partido, mas que estiveram numa mesma coligação eleitoral. José Fogaça (então, PPS) assume em 2005, é reeleito em 2008 (estando filiado ao PMDB), mas, em 2010, o vice José Fortunatti (PDT) assume.

⁵⁷ Em Belo Horizonte, se reeleger, em 2005, Fernando Pimentel (PT). Em 2009, assume Marcio Lacerda (PSB) – sua administração é aliada ao partido de seu antecessor até 2012.

Além disso, partidos com diferentes perfis ideológicos estavam à frente dessas Prefeituras e não foi possível identificar comportamentos distintos nos conselhos. Portanto, rejeita-se a hipótese de que seria o sistema político-partidário causa de dissolução e desativação dos conselhos municipais de habitação.

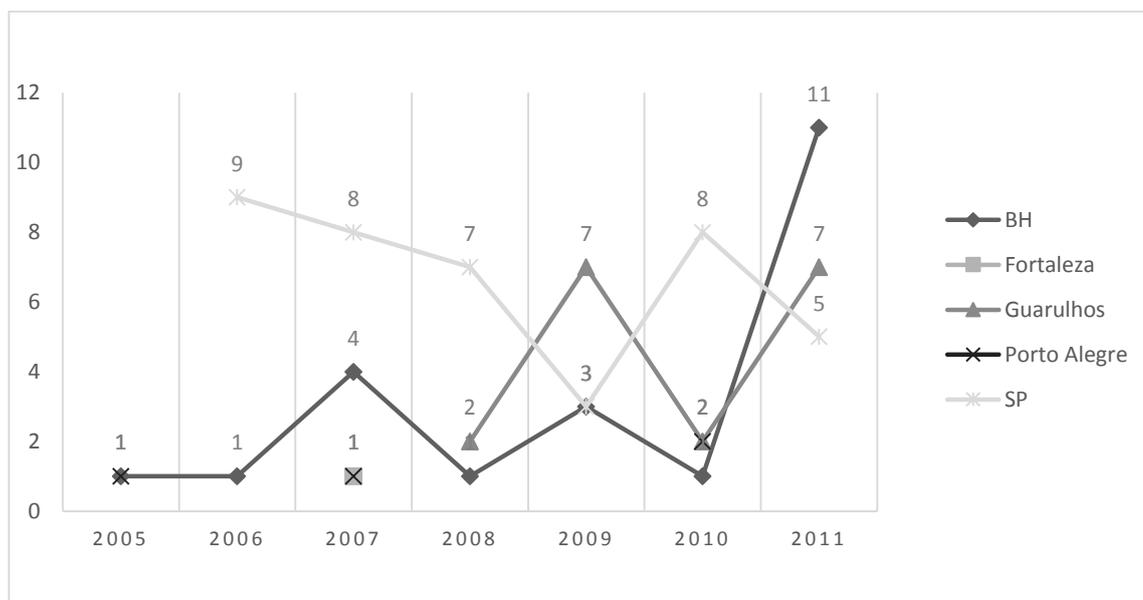


Gráfico 3 – Número de decisões por ano por conselho

Fonte: Dados do CEM e Resoluções do CMH-SP. Elaboração própria.

Contudo, as hipóteses de que o OP, ou outras IPs locais, concorreria com o conselho mingando o número de decisões de definição da política, até agora, só foi parcialmente verificada. Identificou-se que ocorreram decisões em municípios com OP, resta saber de que tipo. Ademais, o fato de ainda não se ter identificado sobre o que os conselhos estão decidindo, sequer viabiliza testar a hipótese de que as burocracias teriam interesse em barrar o processo decisório dos conselhos.

Portanto, para esse fim, será adotada uma tipologia de decisões que possibilita afirmar qual o conteúdo geral das decisões durante o período e verificar a pertinência das demais hipóteses. Por conseguinte, poder-se-á indagar se há algum tipo de decisão exclusivo de um conselho, bem como trazer informações mais detalhadas quanto à possível incidência dessas decisões na política setorial. Então, primeiramente, a próxima

seção pretende contribuir para estabelecer a base da análise sobre efetividade dos conselhos: revelar as decisões.

4.3 – As decisões dos conselhos municipais de habitação: uma análise dos tipos

A tipologia de decisões adotada segue a que foi discutida e implementada na pesquisa *Political Inequality and Extra-parliamentary Representation*, do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). As decisões do CMH-SP foram classificadas a partir das mesmas diretrizes de tipologia e subtipologia aplicadas aos conselhos presentes no banco supracitado. Os tipos de decisão são:

- **[DEF] Definição geral da política:** Atos que definem a política mediante o estabelecimento de diretrizes, definição de critérios ou regulações com caráter geral e de natureza vinculante, além de atos que aprovam orçamentos gerais, de secretarias, ou programas.
- **[FISC] Fiscalização da Política e Transparência do Governo:** Atos que fiscalizam, sancionam ou desaprovam a política já executada. Têm função de prestação de contas e transparência, referentes a organizações da sociedade civil, ao executivo, às entidades privadas ou a equipamentos da administração pública, e ao próprio conselho (atos em que o conselho é *accountable*).
- **[GEST] Gestão Administrativa:** Atos de natureza administrativa que implicam a implementação da política, uma vez já definida e regulada. Inclui também atos imediatamente anteriores à implementação da política, mas que não definem nem regulam a política ou critérios de sua execução, tratando apenas do modo como ela será implementada ou viabilizando sua implementação.
- **[AUTO] Autorregulação e Autogestão:** Inclui decisões tomadas pelo conselho em relação a si mesmo. Atos que dizem respeito ao funcionamento interno do conselho.
- **[IP] Gestão e Regulação de outras Instâncias que envolvem Participação:** Atos que se destinam a instâncias setoriais que envolvem participação, como conferências e outras instâncias sob autoridade do conselho (Conselhos Tutelares, Conselhos Gestores do Fundo, etc.).
- **[99] Outros:** Atos administrativos cujo teor não permite encaixá-los em quaisquer tipos acima, mas que se apresentam com frequência insuficiente para que lhes seja atribuída uma categoria específica.

Dada a tipologia acima exposta, cada ato foi lido e classificado. Com isso, revela-se que (ver Gráfico 4) cerca de 45% das decisões dos conselhos são de definição geral da política (DEF); 22%, referem-se a autogestão e autorregulação (AUTO); 16%,

fiscalização e transparência (FISC); 13%, são sobre gestão (GEST) e; 2%, regulam outras instâncias de participação (IP).

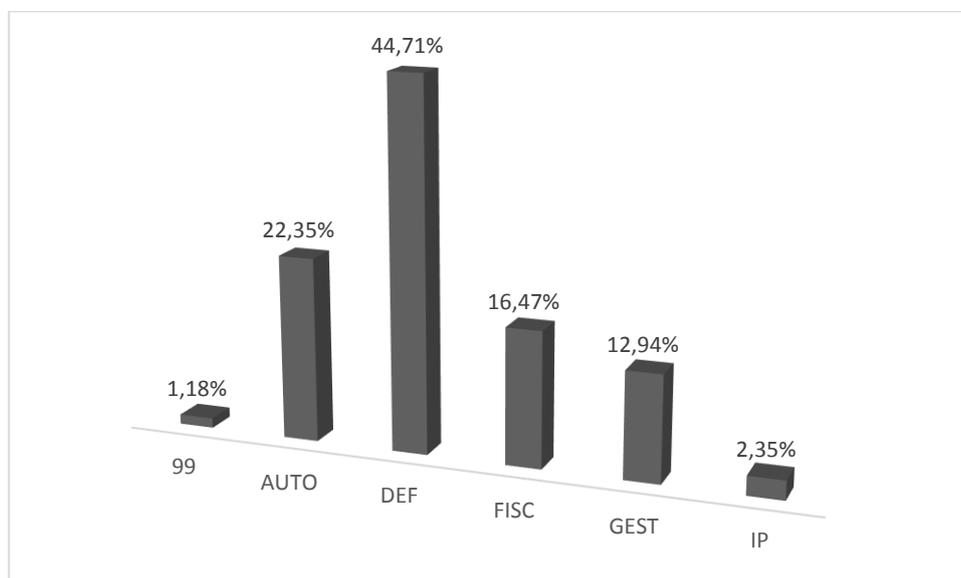


Gráfico 4 – Tipos de decisão (% do total)

Fonte: Dados do CEM e Resoluções do CMH-SP. Elaboração própria.

Vale destacar que decisões do tipo DEF e GEST indicam uma proporção considerável de atos voltados para a incidência na política pública. Desse modo, pode-se inferir que as chances de os conselhos municipais de habitação incidirem na política setorial existem. Mais que isso, a principal atuação deles no setor é na definição geral das políticas. Este ponto será retomado mais a frente. Por ora, cumpre especificar o que foi encontrado em cada tipo de decisão:

4.3.1 – Decisões do tipo AUTO

Após definição geral da política, este é o tipo mais comum. A categoria de decisões de autogestão e autorregulação aglutina decisões referentes à gestão da atividade interna do conselho. Encontrou-se nos conselhos decisões como a criação e a operação de grupos de trabalho ou comissões internas, além de editais de convocação de representantes da sociedade civil. Com essas características foram 11 decisões distribuídas nos CMHs de São Paulo e Belo Horizonte.

Nesse tipo também foi encontrada uma decisão referente à composição da diretoria do conselho, no caso, eleições para a presidência do COMATHAB, em Porto Alegre. Além disso, foi incluído nesse tipo a decisão de aprovação do regimento interno do CMH-GRU. Igualmente, foram classificadas cinco decisões sobre a gestão e regulação eleitoral do CMH-BH e uma, sobre o mesmo tema, produzida pelo COMATHAB.

4.3.2 – Decisões de tipo FISC e IP

A característica de *accountability* dos conselhos (FISC) se faz relevante, é a terceira mais comum. Porém, as decisões de fiscalização do conselho são 14 atos de transparência sobre um mesmo tema: aprovação das contas do Fundo Municipal de Habitação. Essas decisões ocorrem principalmente no CMH-SP – que aprova as contas semestralmente -, mas também há uma decisão do CMH-GRU, que aprova as contas do fundo anualmente.

Outro tipo de decisão bem específico é o de regulação de atividades de outras instâncias de participação (IP). Entre elas, estão duas decisões do CMH-BH que definem o regimento das Conferências Municipais de Habitação do município.

4.3.3 – Decisões do tipo GEST

Não devem ser ignoradas as atribuições de gestão do conselho que também permitem manter a hipótese de que os conselhos afetam a política pública. Na categoria de gestão (GEST) foi classificado uma decisão que se refere ao registro de entidades da sociedade civil para participar de programas da Prefeitura de Belo Horizonte e uma decisão sobre aprovação de obras do poder Executivo paulistano. Porém, as decisões de gestão que têm maior frequência (cinco decisões), referem-se à gestão de programas e convênios com entidades não estatais, fundamentalmente, alocando recursos do fundo para determinadas entidades conforme estabelecem os programas municipais. Essas decisões ocorreram nos CMHs de São Paulo e de Guarulhos.

Também no CMH-SP aparece uma decisão que faz gestão de programas ou projetos do poder público. No caso, a decisão teve grande repercussão, pois se tratava do repasse de um edifício que, inicialmente, seria destinado à moradia de interesse

social para outra secretaria municipal, que o demoliria. Segundo essa resolução, o Edifício São Vito seria repassado à Secretaria de Obras e Infraestrutura com direito à reembolso ao Fundo Municipal de Habitação para a produção de moradias na região central da cidade. Esta é uma decisão de gestão que mostra o impacto que o conselho pode ter na política pública – e será objeto da análise no próximo capítulo.

Por fim, classificou-se nesse tipo duas decisões com finalidades práticas específicas: uma decisão criava um certificado de condições de habitabilidade (CMH-SP) e a outra, autorizava o uso do fundo para pagar despesas cartoriais de regulação fundiária (CMH-GRU).

4.3.4 – Decisões de tipo DEF

A categoria mais frequente nos conselhos de habitação da amostra é de definição geral das políticas. São 32 decisões. Uma grande parte dessas decisões diz respeito à regulação da política e gestão orçamentária, mais especificamente aquelas que aprovam planos municipais e definem critérios para parcerias com entidades da sociedade civil; aquelas que definem o acesso de beneficiários a programas e, também, as normas sobre o uso do solo urbano. Outra parte, tem característica de aprovar projetos e programas.

Esse grupo de decisões que define critérios para a política é bastante comum. Com exceção de Fortaleza, todos os municípios tiveram decisões com essas características. Esse é o caso da única decisão DEF do COMATHAB, em Porto Alegre. No caso, o município estabelecia os critérios de seleção dos beneficiários para o programa Minha Casa, Minha Vida. Essa mesma decisão foi tomada em 2010 pelos CMHs de Guarulhos e São Paulo e em 2011 pelo de Belo Horizonte.

Outras decisões DEF relevantes e comuns em mais de um conselho são: i) definição de critérios e grupos prioritários para seleção de beneficiários em outros programas municipais de cada localidade; ii) regulamentações sobre o uso de recursos dos fundos municipais e recursos federais; iii) definição de normas para transferências de unidades habitacionais adquiridas no âmbito de programas municipais de habitação e; iv) definição de critérios para a regularização de terras ou imóveis.

Há ainda algumas peculiaridades que demonstram capacidade de incidência dos conselhos no setor. Em Belo Horizonte, o CMH ainda definiu normas que estabelecem

as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Já no conselho de São Paulo, é possível encontrar decisões que dizem respeito a remuneração da agência de produção habitacional do município (COHAB).

Por fim, ainda há um grupo de decisões que aprovam programas e projetos do poder público. Nesse último grupo estão principalmente decisões do CMH paulistano, como: a aprovação dos programas Recuperação de Crédito, Parceria Social e Carta de Crédito Municipal e a aprovação do projeto de aquisição de prédios na região central. Além desse conselho, o COMHAP, de Fortaleza, também tomou uma decisão que tem característica semelhante; no caso, aprovando o convênio entre a secretaria municipal de Fortaleza na área de habitação (HABITAFOR) e a Caixa Econômica Federal, para o programa Pró-Moradia. Essa foi a única decisão DEF desse conselho.

Assim, todas características de decisões de definição de política (DEF) (sejam elas gerais, ou mais específicas; comuns a todos os conselhos ou peculiares; definindo critérios ou aprovando programas) permitem avançar no diagnóstico da potencialidade que os conselhos municipais de habitação podem ter em afetar a política setorial – ainda que parcialmente. Ou seja, o que se tem destacado nesses achados empíricos parece contrariar as considerações de interferências colocadas pela literatura. Todavia, isso ficará mais claro na próxima seção que analisará o grau de incidência dos conselhos municipais de habitação na política.

4.4 – As decisões dos conselhos municipais de habitação: a incidência na política

Nas seções precedentes foi possível encontrar indícios de que os conselhos municipais de habitação podem tomar decisões que afetam a política pública. Contudo, é pertinente saber se esses tipos de decisão foram regulares durante o período e como se distribuem por conselho. Além disso, é oportuno verificar se essas decisões com potencial impacto na política têm sido a principal atribuição dos conselhos ao longo do período. Tais informações trarão diagnósticos mais precisos sobre o funcionamento dos conselhos e permitirão avaliar as hipóteses sobre sua efetividade com maior fundamentação empírica.

Desse modo, para auxiliar na compreensão da produção decisória dos conselhos, é possível traçar a evolução de cada tipo de decisão ao longo dos anos (Gráfico 5). Assim, é relevante notar que a publicação de decisões, cujo conteúdo é de definição

geral da política tem grande variação no período, com forte elevação a partir de 2009⁵⁸. As decisões referentes à autogestão e autorregulação, por sua vez são constantes no período, com leve aumento no ano de criação dos conselhos (COMHAP, 2007, e CMH-GRU, 2008), mas continuam presentes até 2011. A fiscalização também é constante a partir de 2007, bem como atos de gestão, sempre presentes a partir de 2008.

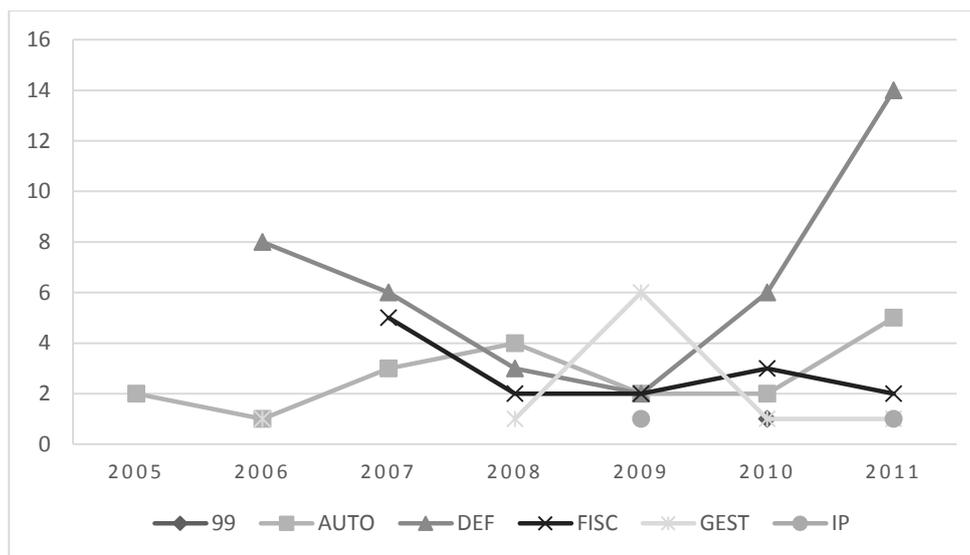


Gráfico 5 – Tipos de decisão por ano

Fonte: Dados do CEM e Resoluções do CMH-SP. Elaboração própria.

A presença contínua dessas decisões sugere de modo mais claro que os conselhos têm efeito na política. O caso esporádico é de gestão e regulação de outras instâncias de participação (IP). Isso se deve a regulação no município de Belo Horizonte da Conferência Municipal de Habitação. Como as conferências são eventuais, não é de se esperar que decisões sobre elas ocorram constantemente⁵⁹.

Retomando a variação das decisões sobre definição geral da política e de gestão – aquelas que incidem na política – é conveniente verificar a produção anual por conselho. Desse modo, o Gráfico 6 apresenta que a presença desses dois tipos de decisão está concentrada no CMH de São Paulo, com 20 decisões de definição geral da política e 4 de gestão ao longo do período. Com produção intermediária sobre definição,

⁵⁸ Mais uma vez a hipótese de queda na produção decisória por causa do MCMV, não se sustenta.

⁵⁹ Sem dúvida vale questionar por que os outros municípios não fizeram conferências no período de sete anos analisado, porém esse não é o foco do presente trabalho.

estão os CMHs de Guarulhos (9) e Belo Horizonte (8). Sobre gestão, Guarulhos tomou 5 decisões, enquanto Belo Horizonte, apenas uma. Já o COMATHAB (Porto Alegre) e o COMHAP (Fortaleza) têm apenas uma decisão do tipo DEF no período e nenhuma de gestão⁶⁰.

Depreende-se do gráfico, ainda, que ao menos por um ano (2005) todos conselhos da amostra não tomaram decisões desses tipos. Além disso, não há uma frequência de publicações de decisões tipo DEF, podendo haver períodos com alta produção desse tipo de decisão – como no ano de 2006, quando o CMH-SP publicou 8 decisões desse tipo – e períodos sem publicações – no caso do CMH-SP em 2005 e 2009. Contudo, todos os conselhos da amostra publicaram ao menos uma decisão de definição geral da política no período analisado.

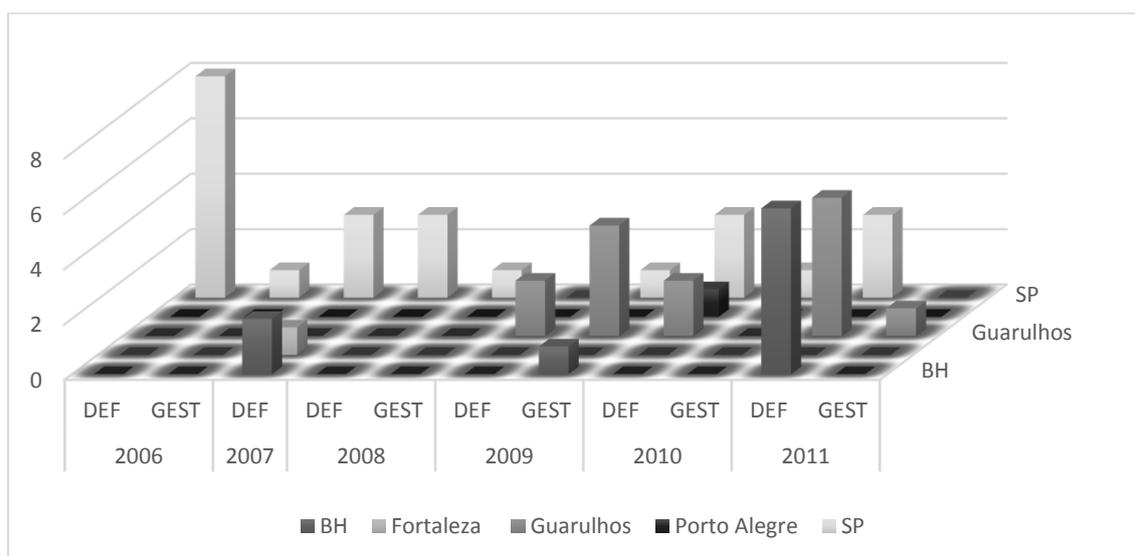


Gráfico 6 – Decisões tipo DEF e GEST, por ano, por município.

Fonte: Dados do CEM e Resoluções do CMH-SP. Elaboração própria.

Para indagar se conselhos de habitação são potencialmente capazes de incidir na política pública, mais relevante do que apresentar o número de decisões tipo DEF e GEST por ano é mostrar com que frequência essas decisões são tomadas. Desse modo,

⁶⁰ Com a distribuição de decisões que definem a política não é possível rejeitar a hipótese de que outras instituições participativas, como o OP, concorrem com o conselho e diminuem sua produção decisória. Contudo, essa provável concorrência não deve ser confundida com baixa efetividade dos conselhos, pois essas IPs podem decidir poucas coisas, mas com alto impacto na política, como por exemplo a determinação de ZEIS em Belo Horizonte que, de certa forma, regula o desenvolvimento da cidade.

voltando ao Gráfico 4, é possível obter que, em todo o período, são 57,65% de decisões capazes de incidir na política pública (44,71% de decisões tipo DEF somado a 12,94%, GEST).

Já o Gráfico 7 faz essa análise por ano e mostra que em 2005 nenhuma decisão dos conselhos incidiu na política. Por sua vez, em 2006, logo após o estabelecimento do SNHIS, 90% das decisões podem ter incidido na política. Em 2007 e 2008, no entanto, a porcentagem dessas decisões caem para menos da metade. Mas, a partir de 2009 – e, mais uma vez, mesmo com o programa MCMV – os conselhos voltaram a produzir decisões com capacidade de incidência na política acima de 50%, oscilando em menor grau em torno da média para todo o período. Assim, pode-se dizer que a incidência na política em quatro dos sete anos da amostra foi a principal atribuição dos conselhos.

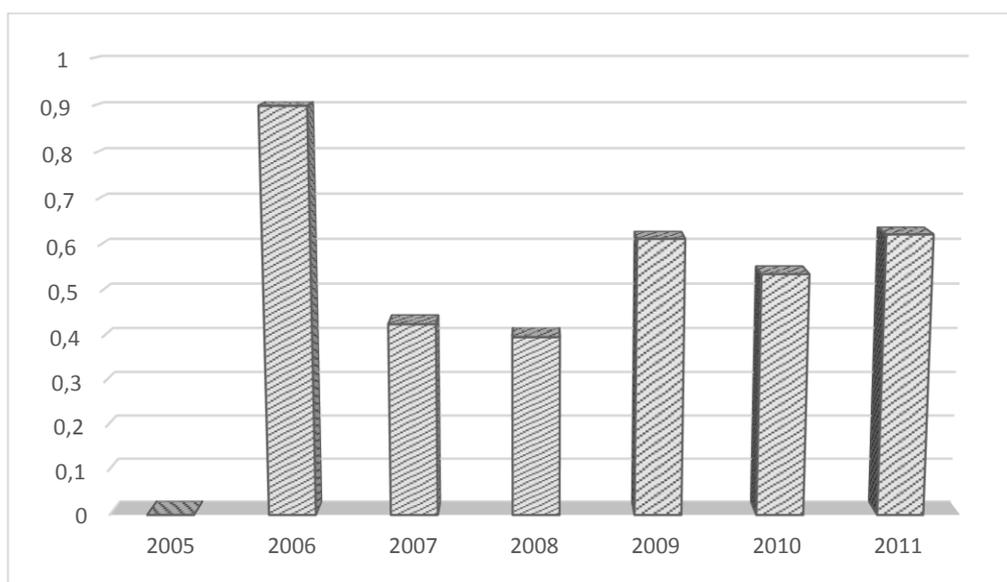


Gráfico 7 – Incidência na Política por Ano (IPA).

Fonte: Dados do CEM e Resoluções do CMH-SP. Elaboração própria.

Com isso, pode parecer relevante verificar essa incidência para cada conselho (Tabela 4). Porém, tal feito pode trazer falsas impressões. A amostra conta com conselhos em diferentes tempos de vida e com uma quantidade de decisões discrepante uns dos outros. Não é seguro afirmar que um conselho como o COMHAP (de Fortaleza), com poucos anos de vida e com apenas uma decisão publicada – oportunamente de definição geral da política – é extremamente incisivo na política.

Igualmente, é preciso cuidado ao afirmar que o CMH-BH, que tem produzido decisões na área de habitação do município nos últimos 20 anos, tem baixa incidência na política.

Tabela 4 – Incidência na Política por Conselho (IPC)

Conselho	Número de decisões DEF e GEST	Total de decisões	IPC
CMH-BH	9	22	0,41
COMHAP	1	1	1
CMH-GRU	14	18	0,78
COMATHAB	1	4	0,25
CMH-SP	24	40	0,6
Total	49	85	0,57

Fonte: Dados do CEM e Resoluções do CMH-SP. Elaboração própria.

Assim, mais do que avaliar qual conselho apresenta resultado melhor, o que se propõe ao abordar essa incidência na política é uma visão do agregado dos conselhos municipais de habitação para indicar que há capacidade potencial de incidência deles na política setorial. Isto é, os conselhos de habitação têm como principal função tomar decisões que incidem na política pública – comprometendo hipóteses do primeiro momento da literatura que sustentam uma baixa presença de decisões desse tipo e sugerem maior frequência de produção de decisões de autorregulação e fiscalização. Contudo, indagar se essas decisões realmente incidem na política – alterando-a – requer uma análise mais detalhada de como essas decisões se desdobram, ou seja, como esses *outputs* se tornam *outcomes* – análise desenvolvida no próximo capítulo. Antes disso, a seção seguinte recapitula os achados quanto às decisões dos conselhos e reescreve as hipóteses que foram infirmadas.

4.5 – *Outputs* dos conselhos municipais de habitação: sintetizando os achados

O presente capítulo apresentou as decisões que os conselhos municipais de habitação produziram no período de 2005 a 2011. A amostra com cinco conselhos de grandes municípios brasileiros foi capaz de mostrar que há variação tanto na quantidade de decisões emitidas, registradas nos Diários Oficiais dos Municípios, como nos tipos de decisão. Em geral – e como esperado –, o número de decisões não é elevado como em conselhos municipais de setores de políticas públicas estruturados a mais tempo.

Resumindo os achados específicos para cada conselho, tem-se que:

- O CMH de São Paulo é o conselho com maior produção decisória e também, com distribuição temporal dessas decisões mais estável. O conselho, além de ser o maior “decisor” de definições gerais da política, ainda tem a peculiaridade de ter a maior parte das decisões de fiscalização, em referência ao fundo municipal.
- As peculiaridades do CMH de Belo Horizonte, um dos mais antigos da amostra, são: possuir decisões de definição na política esparsas no tempo, ser o único com decisões que tratam de conferências municipais do setor, bem como também ser o único com decisões sobre a demarcação de ZEIS.
- Em Guarulhos, o CMH é mais novo e se apresenta bastante produtivo desde o primeiro ano, mas sem ocupar posição de destaque em relação ao número total de decisões. Como especificidade, é o conselho com a maior produção de decisões de gestão.
- O COMATHAB, em Porto Alegre, e o COMHAP, em Fortaleza, produziram apenas uma decisão cada sobre definição de política.

Além das peculiaridades dos conselhos, foi possível detectar decisões comuns a vários deles. A análise dos tipos de decisões mostrou que definição geral da política é a principal resolução dos conselhos municipais de habitação, tendo todos eles produzido ao menos uma decisão no período. Cabe ressaltar, entretanto, que decisões relativas à autogestão e autorregulação dos conselhos foram o único tipo presente em todos os anos da série. Ademais, quando se analisa a proporção de decisões com possibilidade de incidir na política sobre as demais decisões é encontrado alto potencial de incidência no ano de 2006 e potencial incidência estável na política a partir de 2009.

Além disso, foi possível ver que o número de decisões tem tendência de crescimento ao longo dos anos, a partir de 2006, e que o programa MCMV não diminuiu a produção decisória dos conselhos. Ao contrário, como foi detalhado na terceira seção, o programa MCMV incluiu novas atribuições ao script de atuação dos conselhos. Consequentemente, rejeita-se a hipótese, levantada no capítulo anterior, de que haveria queda da produção decisória dos conselhos durante a vigência do MCMV.

No entanto, a superposição do programa à política habitacional pode trazer outras implicações. Ainda não está claro até que ponto os conselhos incidem sobre o programa MCMV, sabe-se que eles definem critérios de seleção de beneficiários, porém, o que isso significa em termos de efeitos na política pública? Isto é, encontrou-se que o programa MCMV não interferiu negativamente no *output* dos conselhos, mas é conveniente saber se não houve interferências no *outcome*. Ou seja, até que ponto as decisões dos conselhos sobre esse programa repercutiram em efeitos na política?

Também derivada da interferência de outras instituições políticas, estava a hipótese sobre a baixa produtividade de conselhos de municípios com outras IPs, diagnosticando uma concorrência entre elas. Os achados aqui apresentados não permitiram rejeitar essa hipótese. Entretanto, obteve-se mais informações que permitem reescrever tal suposição. Não se rejeita a hipótese, pois, nessa amostra, apenas São Paulo não tinha outra IP capaz de destinar recursos e definir políticas de habitação, os demais municípios possuem OP. O CMH de São Paulo é o caso com maior número de decisões de definição geral da política (20), em segundo lugar está o CMH de Guarulhos, com menos da metade (9). Porém, a variação entre os conselhos com OP também é muito grande. Soma-se a isso, o fato de haver outras decisões que incidem na política e, quando estas são consideradas, a variação entre o CMH-SP e o CMH-GRU, por exemplo, fica menor.

Logo, apenas a presença do OP não parece explicar porque no conselho de Guarulhos há 14 decisões que incidem na política e nos conselhos de Fortaleza e Porto Alegre apenas uma. Outras variáveis devem estar agindo nesses casos⁶¹. Em Porto Alegre, por exemplo, Lima (2014) trouxe também a interferência da burocracia municipal (DEM HAB), ao não fornecer acesso aos dados sobre execução orçamentária. Essa pode ser uma explicação específica para o caso porto-alegrense, ademais, mostra que outros fatores podem estar associados à baixa produção de alguns conselhos⁶².

O caso do CMH-BH relatado por Bois (2013), por exemplo, é oposto. A autora afirma que o poder real de deliberação do conselho fora gradativamente deslocado para o OP. No entanto, o CMH-BH produziu 9 decisões que incidem na política, sendo 6 somente no ano de 2011. Uma possível explicação para a divergência entre o

⁶¹ Pode-se ressaltar, por exemplo, que o papel político que o OP desempenha em Porto Alegre é diferente daquele que veio a ter em maior parte dos municípios brasileiros.

⁶² Nota-se que, a despeito das interferências peculiares à Porto Alegre, elas não paralisam completamente o conselho. O COMATHAB teve decisões de autogestão e de definição na política, ao longo do período.

diagnóstico da autora e os dados sobre a produção decisória, seja o método de inferência acerca da efetividade. A autora apenas verifica os temas discutidos nas reuniões – e não a produção decisória – e, a partir disso, faz considerações a respeito da efetividade. Com uma análise da produção decisória, contudo, é possível verificar que os *outputs* não estão abaixo da média de produção dos conselhos, nem mesmo que os temas de decisão sejam majoritariamente de outra natureza⁶³.

Desse modo, a hipótese de interferência de outra IP na produção decisória dos conselhos ainda merece análises com outros conselhos e municípios, mas há fortes indícios para acreditar que não seja o principal fator que causa baixa produção decisória, muito menos que tenha implicações semelhantes ou unívocas sobre a efetividade dos conselhos.

A terceira hipótese, colocada no capítulo anterior, dizia respeito à interferência do sistema político-partidário. Como foi explicado naquela ocasião, não caberia no desenho desta pesquisa traçar considerações acerca da formulação de agenda e da representação no conselho⁶⁴. Dessa forma, a hipótese que foi possível retirar dessa interferência, supunha dissolução ou desativação dos conselhos em caso de alternância na administração municipal.

Por conseguinte, a análise temporal da produção decisória permitiu rejeitar tal hipótese. O único conselho dissolvido no período estava em um município onde não houve alternância administrativa, ao contrário, era o mesmo governo que havia criado o conselho. Entretanto, há que se reconhecer que o número de casos e o tipo de alternância no executivo dos municípios contemplados (na maior parte deles a alternância se deu entre aliados partidários), não fortalecem tal análise. Ainda assim, essa limitação não impede que se rejeite a hipótese, pelo menos se reformulada como interferência dos prefeitos vencedores das eleições no nível de atividade decisória dos conselhos. Isso porque foi seguro verificar que os conselhos produziram decisões a despeito do partido e, se o sistema-político interfere na efetividade dos conselhos, aparentemente não é impedindo que eles tomem decisões.

⁶³ As únicas peculiaridades, como mencionado, são decisões sobre a Conferência Municipal de Habitação e uma sobre ZEIS, que pode ser considerado como maior “poder de deliberação” sobre a política.

⁶⁴ Mas, se fosse possível presumir a interferência na agenda por meio dos tipos de decisão, a amostra mostraria que cada conselho se comportou de maneira distinta ao longo do período e, ainda assim, decisões de definição da política estiveram presentes em quase todo o período (exceto em 2005).

Assim, as três primeiras hipóteses do capítulo anterior foram testadas. Nenhuma demonstrou ser perfeitamente condizente com os dados sobre a produção decisória dos conselhos sobre interferências à efetividade dos conselhos. Não obstante, expõem dois pontos que merecem maior atenção. O primeiro aponta para a sobreposição institucional que pode ainda interferir na efetividade dos conselhos ao longo do processo entre o *output* e o *outcome*. O segundo, remete à quarta hipótese, também inserida entre o *output* e o *outcome*, a interferência da burocracia.

Essa possível interferência da burocracia é uma questão oportuna de se verificar, pois — haja vista que este capítulo conclui que os conselhos municipais de habitação têm capacidade potencial de afetar a política pública — ao produzir *outputs* especificamente orientados para a incidência na política, é preciso desvendar se essas decisões são implementadas. Nesse sentido, as decisões comuns a quase todos os conselhos são de definição de critérios para seleção de beneficiários de programas habitacionais, cuja implementação recai principalmente sobre os órgãos burocráticos. Outrossim, são as decisões de gestão da política que são claramente mediadas pela burocracia.

Desse modo, o processo de implementação das decisões com potencial incidência na política será verificado no próximo capítulo. Tanto, decisões de definição geral da política que elaborem critérios de programas, quanto às que aprovam projetos específicos – e que devem ser tocados pela burocracia – serão analisadas. Desvendar os mecanismos que fazem uma decisão ser implementada será o objetivo da análise no capítulo que segue.

V – EFETIVIDADE DECISÓRIA

Este capítulo analisa a efetividade da produção decisória dos conselhos municipais de habitação. Mais do que inferir se a decisão é efetiva ou não, o intuito é verificar como e em que circunstâncias uma decisão desses conselhos afeta a política pública. Desse modo, as próximas seções visam seguir o processo entre uma decisão dos conselhos municipais de habitação e a sua implementação, traçando o fluxo de cada processo para identificar mecanismos causais que induzem um resultado na política pública.

Para desenvolver tal análise esta pesquisa se orienta pelas diretrizes do método *process-tracing*, importando dele instrumentos de análise capazes de apresentar mecanismos causais, mas sem aplicar propriamente este método. Aliás, existem três tipos de *process-tracing* (BEACH; PEDERSEN, 2013): um que testa uma hipótese causal entre as variáveis X e Y, outro que busca explicar os processos causais que ocorrem entre X e Y (isto é, não há hipótese de como X causa Y, a ser testada, mas sim para ser construída), e o terceiro tipo busca uma explicação minimamente suficiente sobre os processos que causam, a partir de X, um *outcome*. Como foi apresentado nos capítulos anteriores, não há, para os conselhos de habitação, proposições explícitas de índole explicativa sobre as causas que levam decisões (a variável X) afetarem políticas públicas (variável Y). Na verdade, as explicações traçadas diziam respeito às possíveis interferências que impediriam a existências de X e, de modo pouco específico, de um *outcome* (Y). Logo, para desvendar o processo que permite ou impede as decisões de gerarem resultado sobre as políticas, este trabalho deve seguir os *outputs* dos conselhos (as decisões), para explicar como ocorre o *outcome* (um efeito na política pública).

Segundo Beach e Pedersen, “we should not draw the line between explaining outcome and theory-building process tracing too sharply. The difference between them is more a matter of degree rather than a difference in kind” (BEACH; PEDERSEN, 2013, p. 220). O nível da explicação de *outcome* é mais profundo e não traz mecanismos generalizáveis, *a priori*, porém muitas vezes apontam mecanismos sistemáticos que poderão construir uma explicação mais ampla dos casos. Como pouco se sabe dos mecanismos entre a decisão de um conselho gestor e a implementação de uma política, é mais seguro definir essa análise apenas como voltada para a explicação do resultado do caso estudado. Entretanto, também se vislumbra a possibilidade de sugerir hipóteses

tesáveis sobre eventuais mecanismos causais. Por isso, as análises apresentadas neste capítulo não se incluem totalmente na abordagem do *process-tracing*, mas têm nesse método sua orientação.

Assim, a primeira seção traça um panorama mais preciso quanto ao uso do *process-tracing* e a forma em que as diretrizes provenientes desse método serão desenvolvidas nesta pesquisa, e, por conseguinte, será justificada a escolha dos casos. Posto isto, a segunda seção traça o processo entre decisões específicas que envolvem a definição do gasto de recursos financeiros e seus efeitos na política. Já a terceira seção, faz uma análise sistemática dos processos de decisão de um mesmo tipo em diferentes conselhos: os critérios de seleção de beneficiários do programa federal Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

Por fim, a última seção considera as análises anteriores e explicita os mecanismos encontrados. Os achados possibilitam um diálogo com a literatura, sustentando hipóteses, como a interferência institucional, e avaliando arranjos onde há maiores e menores possibilidades de os conselhos afetarem a política pública. Com isso, espera-se trazer uma melhor compreensão sobre a efetividade dos conselhos municipais de habitação no Brasil.

5.1 – Orientando-se por *process-tracing*: uma nota metodológica

O *process-tracing* que explica o *outcome* é um método que faz uso de diversas técnicas de pesquisa visando apresentar um conjunto de evidências. Esse conjunto permite comprovar a existência de um determinado resultado. Tais evidências podem ser: padrões de mecanismos pré-identificados pela literatura; sequencias temporais que colocam um evento A antes de um evento B; há também a evidência “traço”, que prova a sua existência por si só (isto é, um evento que explique como e por que a variável X causa Y naquele contexto); e, por fim, há evidências que provêm de outros materiais empíricos (como entrevistas, documentos, normas, entre outros) contando como a relação causal acontece.

Então, a partir das evidências é traçado um caminho indutivo sobre o fenômeno estudado:

The inductive path is often used when we are studying a little-studied phenomenon. This path [...] starting from the empirical

level. Here the analyst can proceed in a manner more analogous with historical methodology or classic detective work (Roberts, 1996), for example working backwards from the outcome by sifting through the evidence in an attempt to uncover a plausible sufficient causal mechanism that produced the outcome. (BEACH; PEDERSEN, 2013, p. 21)

A partir de um conjunto de evidências relacionadas e sequenciadas é possível encontrar uma cadeia causal. É nesse fluxo de relações que serão identificados os mecanismos, o principal objetivo do *proess-tracing*. Porém, para construir uma explicação de mecanismos causal plausível é indispensável uma composição narrativa que assegure confiabilidade e precisão. O pesquisador deve apresentar dados suficientes e os expor de forma transparente, fazendo as ressalvas necessárias, bem como deve mostrar claramente os fatos que comprovam a relação entre os fatores que constituem esse mecanismo⁶⁵. Beach e Pederson, afirmam que o pesquisador deve avaliar a cada momento da pesquisa se os dados coletados são suficientes, se o residual de incerteza é aceitável e se dados adicionais deveriam ser coletados para encontrar suficiente evidência do mecanismo causal (2013:124). Por isso, a explicação se encerra quando se julga que as explicações encontradas foram capazes de contar os aspectos mais importantes que levaram ao *outcome*. Isto é, quando os mecanismos de um processo causal se tornam claros.

Contudo, as relações causais podem ser tão complexas que contar todos os pormenores do processo causal requer, quase sempre, um estudo de caso. No entanto, para o desenho de pesquisa proposto nesta dissertação, era fundamental percorrer um caminho que esclarecesse o processo entre decisão e implementação de mais de uma decisão dos conselhos municipais de habitação. Seguir diferentes decisões significa apresentar os processos ocultos nos diagnósticos de efetividade da literatura. Evidenciando, portanto, como as decisões desencadeiam um processo de ações capazes – ou incapazes – de afetar a política pública.

Desse modo, a abordagem metodológica do *process-tracing* informa, mediante seus preceitos, as escolhas metodológicas desta dissertação, mas não se propõe sua aplicação pura. O principal objetivo nas análises que seguem será encontrar os mecanismos que conectam ou impeçam a conexão entre as decisões e seus efeitos na

⁶⁵ Disso segue a metáfora da investigação criminal, isto é, uma recomposição cronológica dos fatos e das motivações que asseguram a presunção de um crime.

política. Portanto, trazer análises que evidencie os processos que mediam entre o *output* e o *outcome* de forma clara e precisa é a principal apropriação que se faz desse método.

Então, ao buscar observações que permita inferir se a evidência encontrada é parte de um mecanismo causal, a recomendação é fazer uma triangulação entre fontes (primária, secundária ou terciária) para formar uma evidência, ou mesmo, de diferentes tipos de evidências para conseguir reconstruir o processo causal. A triangulação reduz o risco de a análise ser enviesada por um erro sistemático. Compreender o que constitui evidência e o quão provável essa evidência se encontra na cadeia causal, valida a análise. Por isso, serão utilizados relatos de membros da administração pública, legislações, atas de reuniões, dados do orçamento municipal, bem como a leitura dos processos a partir de outros autores.

Seguindo esses preceitos e as diretrizes desse método, será possível encontrar evidências que desvendem o processo causal entre decisão e implementação. Tendo esses achados, buscar-se-á verificar a existência de mecanismos, os quais podem estimular a decisão afetar a política pública, ou frear esse impacto.

Com esse fim, foram selecionados dois grupos de decisões a partir dos achados do capítulo IV. O primeiro grupo se refere a uma decisão de gestão e uma de definição geral da política sobre um mesmo tema e que envolvem recursos do FMH de São Paulo. Ambas as resoluções ocorreram no mesmo dia e versam sobre o mesmo tema. O segundo grupo de decisões tem uma característica transversal entre os conselhos. Isto é, apesar de serem decisões que ocorreram em períodos diferentes e em municípios diferentes, o tema delas é o mesmo: os critérios de seleção de beneficiários do programa MCMV.

Esses dois grupos de decisões podem representar importantes efeitos dos conselhos sobre as políticas públicas locais de habitação. Ao encontrar os *outcomes*, será possível identificar os mecanismos que intermediaram a relação. Dessa forma os casos selecionados têm objetivos claros em afetar a política pública. O caso das decisões do CMH-SP diz respeito a uma longa disputa entre atores sociais e políticos sobre habitação na área central da cidade. Já as decisões referentes ao programa MCMV, representam a possibilidade de direcionar o foco de um programa federal dotado de altos recursos financeiros.

Assim, a análise desse capítulo se orienta pelas diretrizes metodológicas dessa proposta, no entanto, não é propriamente uma análise de *process-tracing*. Entretanto, no primeiro caso há maior aproximação a esse método, pois serão apresentadas com maior detalhe como o processo ocorreu. Já no segundo, será uma análise sistemática e diacrônica das decisões sobre critérios do MCMV nos conselhos de habitação de Belo Horizonte, Guarulhos, Porto Alegre e São Paulo.

5.2 – CMH-SP: Recursos financeiros para prover habitação na região central

Esta seção visa seguir o processo que ocorre entre a tomada de decisão do CMH-SP – especificamente, as resoluções nº 34 e nº35 – e a sua implementação – observada por meio da execução do que foi resolvido⁶⁶. A Resolução CMH nº 34 de 17 de junho de 2008 decidia:

I-Aprovar o repasse do Edifício São Vito à Secretaria de Infra-Estrutura Urbana e Obras -SIURB -, com o respectivo reembolso do valor equivalente para a aquisição de imóveis exclusivamente na região central e assim viabilizar habitação social, atendendo aos movimentos de moradia do centro.

A Resolução CMH nº 35, de mesma data, complementa:

I-Autorizar a utilização de recursos do FMH até o limite orçamentário disponível em rubrica específica para aquisição de imóveis na região central, exclusivamente, ou em associação com outras fontes, desde que os mesmos sejam passíveis de adaptação para uso residencial de interesse social.

Antes de avançar no que sucedeu à decisão do conselho, é interessante se voltar para o que ocorreu anteriormente a ela e contextualizar com as discussões que a geraram.

5.2.1 – O processo de decisão no conselho⁶⁷

O edifício São Vito, objeto da resolução nº 34, era um empreendimento habitacional localizado na avenida do Estado, próximo ao Mercado Municipal de São

⁶⁶ Isto é, não se pretende aprofundar na análise quanto à qualidade da implementação da resolução, se o problema ao qual ela tratava foi resolvido, ou se houve efeitos significativos na política por meio dessa implementação. O que se pretende, primordialmente, é identificar se essa resolução foi executada conforme resolvida pelo conselho.

⁶⁷ As evidências apresentadas neste tópico estão baseadas na leitura das atas das reuniões do CMH-SP.

Paulo (Mercado Cantareira), na região central da cidade. Com 27 andares e 624 apartamentos, foi construído em 1955, por uma construtora provada, no contexto de rápido crescimento populacional que a cidade sofria. A localização e o tamanho pequeno dos apartamentos atraíram muitos moradores de baixa renda. Ao longo do tempo, o condomínio se endividou e se degradou, tornando-se símbolo de decadência da região central da cidade. Com isso, parte da imprensa e políticos defendiam a implosão do edifício. O primeiro prefeito a propor tal ação foi Jânio Quadros, em 1987. Contudo, foi em 2003 que a Prefeitura decidiu agir. Na época a prefeita era Marta Suplicy (PT) – que dentre outras propostas na área habitacional, também se comprometera com os movimentos sociais de criar o Conselho Municipal de Habitação. Por sua vez, a proposta da administração municipal era recuperar o edifício – e recebia apoio dos movimentos sociais.

Entretanto, primeiramente seria preciso desapropriar o edifício, em seguida, fazer reformas estruturais (e as adicionais), por fim, vender ou locar as unidades. O processo de desapropriação se iniciou no ano seguinte, em 2004, mas se estendeu até 2010. Durante esse período, a cidade mudou de prefeito e partido por duas vezes e os custos estimados de todas as fases do processo eram constantemente atualizados. A proposta, por conseguinte, era modificada em cada momento. Em 2005, desistiu-se da reforma e se adotou a demolição. Depois, em 2006, o projeto de demolição também foi abandonado. Até voltar à pauta em 2008, durante a administração Gilberto Kassab (DEM), para ser decidido no Conselho Municipal de Habitação.

Na reunião de 19 de março de 2008, o CMH de São Paulo discutia a solicitação de voto 003/2008, sobre a constituição de uma Comissão Especial para avaliar a retomada da construção do empreendimento habitacional São Vito. Segundo o conselheiro Luis Kohara, do Centro de Direitos Humanos Gaspar Garcia (CDH Gaspar Garcia), essa comissão seria importante para avaliar a viabilidade técnica de demolir o edifício – uma alteração do projeto inicial, proposto pela administração pública. Outros conselheiros endossaram a necessidade de ouvir a Companhia Municipal de Habitação (COHAB) e a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) sobre o assunto.

Os representantes da SEHAB acatam a proposta, mas já adiantam o alto custo da opção inicial que era reformar todo o edifício. Além disso, outros argumentos são colocados, como: o aumento do custo inicial conforme outros exemplos de edifícios reformados; a inviabilidade de recuperar o investimento se vender a unidade como

habitação de interesse social; e a responsabilidade em gerenciar o imóvel com mais de 600 apartamentos, no programa de Locação Social⁶⁸.

Mas o representante dos sindicatos dos arquitetos, Nabil Bonduki, advertiu:

É um assunto que merece uma discussão profunda, pública, até para implodi-lo e demoli-lo. Se for essa a decisão, tem que estar respaldada por um processo público de discussão. R\$80.000,00 vamos avaliar se é isso mesmo, que seja, existe muita habitação popular, em 2001 esse valor estava aproximadamente R\$60.000,00, mais o terreno, eu não acho que esse preço deve ser um preço de habitação, mas estou dizendo que existem muitos exemplos de habitação em grande escala, implantar o Cingapura não foi uma coisa de pequena escala que custou isso, sem a vantagem da localização e aí vamos tratar de uma outra questão que também é bastante importante que diz respeito à questão do Centro, porque o São Vito é um exemplo de “N” prédios que vão estar nessa mesma situação, não é um caso isolado, acho que aponta a necessidade de se aprofundar o debate, tem que ter uma discussão mais ampla e acho que justifica criar esse grupo, é necessário para qualquer decisão que venha a ser tomada, existem centenas de prédios nessa condição, tem aqui na Rua Paim, na Av. São João, tem uma série de edifícios que tem unidades pequenas, que foram produzidos nos anos 50 e que vão apresentando gradativamente grau de obsolescência e é de interesse público fazer com que isso seja reincorporado com qualidade no ambiente da cidade. (PREFEITURA DO MUICÍPIO DE SÃO PAULO; SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2008a, p. 4–5)

A discussão, então, segue baseada em três pontos: um que questiona a viabilidade financeira para a reforma do edifício; outro que problematiza o custo final da unidade; por fim, um que vislumbra a importância de produzir habitação de interesse social na região central da cidade. Colocado os posicionamentos dos inscritos, vota-se a necessidade de apresentar os dados técnicos da reforma e do custo final da unidade numa Comissão.

Na seguinte reunião do CMH-SP, ocorrida em 17 de junho de 2008, a proposição de voto era a “autorização para repasse do Edifício São Vito à EMURB⁶⁹ com respectivo reembolso ao Fundo Municipal de Habitação [FMH] dos valores despendidos, que deverão ser destinados à aquisição de imóveis no centro”. Isto é, votava-se a proposta de demolição do edifício, que seria feita pela EMURB, e, contrapartida, ressarciria o FMH para viabilizar a política habitacional na região central pretendida por parte dos conselheiros. Porém, na proposição de voto redigida pelo

⁶⁸ Nesse programa a Prefeitura administra a locação das unidades a valor abaixo do mercado possibilitando moradia a pessoas de baixa renda.

⁶⁹ Empresa Municipal de Urbanização, ligada à Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB), responsável pelas desapropriações e obras comandadas pela Prefeitura.

conselheiro Walter Abrahão Filho, Diretor Comercial e Social da COHAB, havia claro posicionamento em adquirir imóveis na região central como meio de atender a “diversas frentes” para aproveitamento de áreas ociosas. Essa proposta estava de acordo com o posicionamento dos conselheiros advindos de movimentos sociais. Inclusive, por eles foi proposto uma emenda para destinar aquisição desses imóveis no centro ao atendimento de demandas dos movimentos sociais do centro – que foi aprovada, conforme consta no corpo da resolução (acima).

Com isso, a apresentação dos dados na Comissão criada, já havia diminuído a discussão em torno das questões técnicas de reforma e os custos da unidade final. A principal discussão que ficara fora a da produção de habitação na região central. Antes mesmo dessa votação entrar em pauta, a discussão colocara em lados opostos a opinião do representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e dos representantes do CDH Gaspar Garcia e a liderança, na época, do Fórum de Cortiços e Sem-Teto do Centro (FSTC) sobre fazer locação social na região central, como vemos no seguinte excerto da ata:

Sr Demóstenes [OAB], fez a seguinte ponderação: “Eu acho um mau negócio, não vejo com bons olhos a ocupação desses imóveis por pessoas de baixa renda. Se eles fossem vendidos no mercado arrecadaria valores que poderiam ser investidos na periferia principalmente para atingir o objetivo que realmente é a produção de imóveis para baixa renda”. Sr. Luiz [CDH Gaspar Garcia] ponderou que a questão dos custos deve, de fato, ser discutida, mas a política de fixação da população de baixa renda no centro é importantíssima. “Eu acho que com a política de sempre mandar para periferia, a gente criou todo o caos urbano que a gente sabe que é São Paulo”. Sr. Sidney [FSTC] ressalta que o custo de vida de quem mora na periferia e trabalha no centro é muito maior do que daquele que, a partir do locação social, puderam se instalar mais próximo do seu local de trabalho. (PREFEITURA DO MUICÍPIO DE SÃO PAULO; SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2008b, p. 3)

O tema de fazer habitação de baixa renda para a região central será constantemente discutido durante essa reunião, mas quando a solicitação de voto sobre o São Vito entra na pauta, ela não prossegue. O Secretário de Habitação Adjunto, ainda se antecipa e expõe a solicitação que havia feito à EMURB para desapropriação de 8 imóveis no centro. Com isso, a resolução nº 34, quanto ao repasse do Edifício São Vito, foi aprovada sem maiores questionamentos. Em seguida, é posto em pauta a solicitação de voto, feita pelo representante da COHAB, que autoriza a utilização dos recursos do FMH para aquisição de imóveis na região central. No momento dessa solicitação

também não houve novas colocações e ela foi aprovada por unanimidade (Resolução nº35).

Desse modo, a leitura das atas revela duas considerações importantes para seguir na análise dos processos pós-decisão. A primeira, permite ver que houve interesse mútuo sobre o tema, ou seja, tanto dos conselheiros representantes da Sociedade Civil, como daqueles que representam a administração municipal. Outra consideração é que, a despeito das discussões terem se esgotado no momento de votação das propostas, há um claro posicionamento do conselho em destinar, em ambas as resoluções, recursos para a produção de habitação de interesse social na região central. Com isso, avaliar a efetividade dessas decisões pode considerar o efeito esperado que elas tenham na política pública. Entretanto, o principal exercício desta análise será verificar o processo que essas decisões seguiram para, então, buscar os mecanismos causais que levaram ao resultado. Sendo assim, serão expostos abaixo os processos ocorridos após a decisão do conselho.

5.2.2 – Os processos após a decisão: implementando uma decisão de gestão⁷⁰

Ambas as resoluções tinham um item II que informava a entrada em vigor da resolução no próprio dia 17 de junho daquele ano. Por sua vez, elas só foram publicadas no Diário Oficial do Município na data de 19 de agosto de 2008, aproximadamente dois meses depois. Esse fato, entretanto, não deveria ser um obstáculo à execução das decisões por parte da SEHAB, uma vez que a publicação no DOM é apenas um ato de publicização e a determinação de vigência da própria lei é preponderante⁷¹.

Ainda assim, o processo somente teve andamento a partir de novembro daquele ano. Para o reembolso ao FMH, era preciso abrir um crédito adicional suplementar, que se deu com o Decreto nº 50.283, de 28 de novembro de 2008. Neste decreto era suplementado R\$9.050.000,00, sendo que o valor de R\$4.050.000,00 era para aquisição de imóveis dentro da política Ação Centro BID – Moradia na Área Central⁷². O passo seguinte, seria a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) solicitar os recursos,

⁷⁰ Agradeço a Jorge Assali e Fábio Pereira, da Secretaria Municipal de Gestão, bem como, à professora Úrsula Dias Peres, da EACH-USP, pela ajuda na obtenção de informações que possibilitaram essa seção.

⁷¹ Informação obtida na Secretaria Municipal de Gestão.

⁷² A Ação Centro BID corresponde a um programa de recuperação do centro da cidade iniciado em 2003, a partir do compromisso de empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) de 167,4 milhões de dólares para reverter o processo de degradação do centro. Uma das ações desse programa é a aquisição de imóveis para produção de moradia na região.

correspondentes a essa transação, despachando notas de reserva, empenho e liquidação. Tais processos ocorreram no dia 8 de dezembro de 2008, quando houve a entrada do montante respectivo ao valor do imóvel na conta do Fundo Municipal de Habitação. É possível encontrar no DOM do dia 11 desse mês a publicação da Divisão Técnica, Econômica e Financeira – SEHAB-1 relatando o processo (2008 0.001.195-0)⁷³:

À vista das informações constantes do presente, em especial, as manifestações de fls. 23/24, que acolho, **AUTORIZO** que se proceda a liberação dos recursos solicitados, para fins de aplicação no **FMH-AÇÃO CENTRO BID - MORADIA NA ÁREA CENTRAL - AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS**, concernente ao exercício de 2008, para viabilizar o atendimento do Edifício São Vito, conforme deliberação do Conselho Municipal de Habitação, nos termos do artigo 3º, 8º e 11º da Lei nº 11.632/94; artigo 2º e 3º do Decreto 49.129/08, Instrução Normativa - SEHAB.G nº 01/98 e Lei 14.658/07. Em decorrência, emitam-se as Notas de Reserva, Empenho e Liquidação no valor de R\$ 4.050.000,00 (quatro milhões e cinquenta mil reais) referente ao mês de dezembro de 2008, onerando a dotação 91.10.16.482.0317.1.260.44.90.61.00.00, a favor de **CIA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO - COHAB**, devidamente inscrita no CNPJ sob nº 60.850.575/0001-25. (Grifos do original)

Com esta publicação é possível identificar o repasse de um pouco mais de 4 milhões de reais referente ao Edifício de São Vito à COHAB (operadora do FMH), mas a confirmação desse repasse para o FMH também pode ser verificada em outra resolução do conselho. A resolução CMH nº41 de 16 de junho de 2009, que aprova a prestação de contas dos recursos do FMH relativas ao período de 1 de julho à 31 de dezembro de 2008, traz o quadro demonstrativo financeiro, onde é possível encontrar a dotação orçamentária dos repasse da Prefeitura ao FMH. No subitem Ação-Centro BID – Aquisição de Imóveis, é possível encontrar o valor suplementado de R\$ 4.050.000,00, exatamente o valor referido na publicação da SEHAB.

Os fatos acima relatados permitem assegurar que a Resolução nº 34 do CMH-SP foi efetivada. Isto é, houve o repasse do edifício, conseqüentemente, houve a entrada do montante nas contas do FMH e o referido valor foi destinado à aquisição de imóveis na região central, por meio da política Ação Centro BID - Moradia na Área Central.

⁷³ Ao consultar o número de processo no SIMPROC (Sistema Municipal de Processos), consta que é uma operação de crédito externo de repasse de verba ao FMH. Também é possível saber que a decisão após esse processo não foi publicada no DOM. O processo foi encerrado dia 9 de janeiro de 2009.

Resta ainda verificar se houve o atendimento da demanda dos movimentos de moradia do centro. Mas tal ponto será melhor esclarecido ao prosseguir a análise quanto à Resolução CMH nº35, que autoriza a compra de imóveis na região central.

5.2.3 – Os processos após a decisão de definição de novos projetos

Para seguir essa determinação é importante destacar que a aquisição de imóveis para moradia na região central pode vir de diferentes dotações orçamentárias, como a política de Mutirões e de Projetos e Ações de Apoio Habitacional, ambas com destinações à aquisição de imóveis. Contudo, o empenho desses recursos pode ocorrer também em outras regiões da cidade, de modo que a única garantia de aquisição de imóveis na região central, nesse período, vem da referida política Ação Centro BID – Moradia na Área Central. Portanto, o foco da análise que segue será sobre essa política.

Na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2008, o valor destinado à aquisição de imóveis pelo FMH era orçado inicialmente em R\$ 12.122.000,00, dos quais R\$ 1.600.000,00 eram do programa Ação Centro-BID Morar no Centro. Com a suplementação correspondente ao repasse do Edifício São Vito, somado ao congelamento de uma parte dos recursos, o montante total liquidado – isto é, gasto – foi R\$ 4.850.000,00. No entanto, a destinação desse recurso não significa, necessariamente, que houve a compra de imóveis na região central utilizando exatamente essa cifra. É o que se verifica a partir de investigação mais detalhada sobre as contas do FMH.

A conta do FMH onde as transferências para a Ação Centro BID entram é a Conta Liberação. Nela são somadas todas as arrecadações oriundas de repasses, esse montante, depois é transferido para a Conta Investimentos. Desse modo, os R\$ 4.850.000,00 da Ação Centro BID foram somados aos demais repasses da Prefeitura, para outros projetos e programas, totalizando quase 28 milhões de reais (Ver Anexo). Dessa forma, o gasto em aquisição de imóveis aparece agregado, aproximadamente 17 milhões de reais. Ou seja, a partir desse momento não se sabe quanto realmente foi destinado a cada programa, muito menos em que região da cidade.

Com isso, não há mais possibilidade de seguir estritamente o recurso financeiro. Pode-se, no entanto, verificar informações acerca da compra e reforma de edifícios na região central nos anos seguintes. De fato, houve aquisição de imóveis destinados à moradia popular na região central. O programa municipal Renova Centro, por exemplo,

mapeou os imóveis passíveis de transformação em habitação de interesse social. Esse programa se propunha adquirir e reformar 53 edifícios na região central⁷⁴. Tais metas não foram atingidas, sequer chegaram perto de sê-las, porém alguns projetos foram empreendidos.

Em 2010, por exemplo, um edifício já havia sido adquirido⁷⁵, num processo de desapropriação que se iniciara em 2008. No entanto, o imóvel foi ocupado por um movimento de moradia. O grupo reivindicava os critérios utilizados para alocação dos futuros moradores desse edifício⁷⁶, bem como a demora no processo de reforma de outros empreendimentos. Após processo judicial de reintegração de posse em 2011, as obras para reforma do edifício foram iniciadas em março de 2012 e concluídas em dezembro de 2014⁷⁷. Conforme o boletim informativo da SEHAB publicado em 12 de dezembro de 2014, o processo que utilizou R\$ 11.150.000,00, obteve parte dos recursos do FMH, correspondentemente R\$ 1.480.000,00.

Com isso, pode-se traçar conclusões acerca dos efeitos da resolução do conselho. A decisão, inserida na Resolução nº35, dizia: “(...) utilizar recursos do FMH (...) para aquisição de imóveis na região central, exclusivamente, (...) desde que os mesmos sejam passíveis de adaptação para uso residencial de interesse social”. Então, é possível considerar que, com os dados obtidos, ao menos em parte essa decisão foi efetivada. Isto é, houve imóveis adquiridos com recursos do FMH no centro destinado à produção habitacional.

Os valores e a prioridade dada a essa política, contudo, não é o foco deste estudo. Cabe apenas admitir a constante reivindicação no período, feita por movimentos sociais e vereadores, sobre a baixa produção habitacional na região⁷⁸. As causas dessa baixa produção passam ao largo da explicação sobre a efetividade dos conselhos. Na análise aqui desenvolvida, entretanto, é possível acreditar que há efeitos, que vinculam a operação do setor, a partir das decisões dos conselhos.

⁷⁴ Para desenvolvê-lo, os recursos poderiam provir de diversas fontes públicas ou privadas, inclusive do FMH.

⁷⁵ Antigo Hotel Cineasta, no subdistrito da República.

⁷⁶ O antigo hotel seria reformado e destinado somente à artistas idosos de baixa renda.

⁷⁷ Com o nome de Edifício Palacete dos Artistas, o imóvel atende a demanda de 50 apartamentos à artistas com idade acima de 60 anos e renda familiar de um a três salários mínimos.

⁷⁸ Não houve nem no Plano Plurianual (PPA) nem no Programa de Metas da Prefeitura, uma destinação exclusiva de aquisição de imóveis na região central, mas sim a produção de habitação de interesse social na cidade que atendessem a determinado número de demandantes.

Não se trata em considerar que as decisões dos conselhos tenham efeitos imediatos na política pública. Ao contrário, é possível perceber que as decisões seguidas afetaram de modo pontual e pouco expressivo o setor diante dos seus problemas. No entanto, o conselho pode tomar decisões que delimitam recursos para um uso específico – e neste caso cumprimento da medida têm efeitos a longo prazo. Ademais, o aporte do uso dos recursos do FMH pode ser fundamental para a consolidação de projetos custosos, independentemente do efeito desse projeto na política setorial em geral.

Portanto, em decisões do tipo que definem a política, os *outcomes* tendem a ser relevantes, haja vista que envolvem recursos, mesmo que residuais no âmbito da política pública municipal. Desse modo, e conforme foi verificado na decisão sobre gestão, o conselho não é ignorado pelas burocracias, as mesmas sabem que dependem dessa IP para aprovar medidas polêmicas, da mesma forma em que precisam considerar as definições do conselho quanto ao uso dos recursos do fundo.

Todavia, não parece haver um lugar central que determine as decisões. É possível identificar fatores capazes de promover com maior celeridade que as decisões dos conselhos resultem em maiores efeitos sobre a política. Este é o caso das destinações nas leis orçamentárias (PPA e LOA, principalmente) e no Programa de Metas. Se nelas constarem um aporte localizado de recursos conforme as determinações do conselho, é de se esperar efeitos mais aparentes. Isto é, no caso em questão, de moradia na região central, havia uma destinação na LOA para a entrada dos recursos, com este fim, mas, a não consolidação em metas específicas para a produção habitacional nessa região, permitiram que os resultados fossem pontuais.

Tal constatação ainda sugere que o grau de efeito das decisões decorre de decisões tomadas em múltiplos locais. O conselho tem a característica de tomar decisões com incidência na política, mas o tempo e a profundidade dessa decisão dependem também da harmonia entre destinações orçamentárias e metas administrativas e da gestão que a burocracia fará dos problemas irrompidos durante o processo de implementação.

Então, para melhor explicitar o caso analisado, a Figura 1 apresenta o longo processo que liga ambas as decisões do conselho e seu resultado. Nesse processo foi fundamental para obter o respectivo resultado um mecanismo legal que autorizasse o uso dos recursos para aquisição de imóveis (representada pela LOA), bem como o

mecanismo de transformar um imóvel em habitação de interesse social (principalmente sob responsabilidade da COHAB, mas com interferências de processos jurídicos de desapropriação e reintegração de posse).

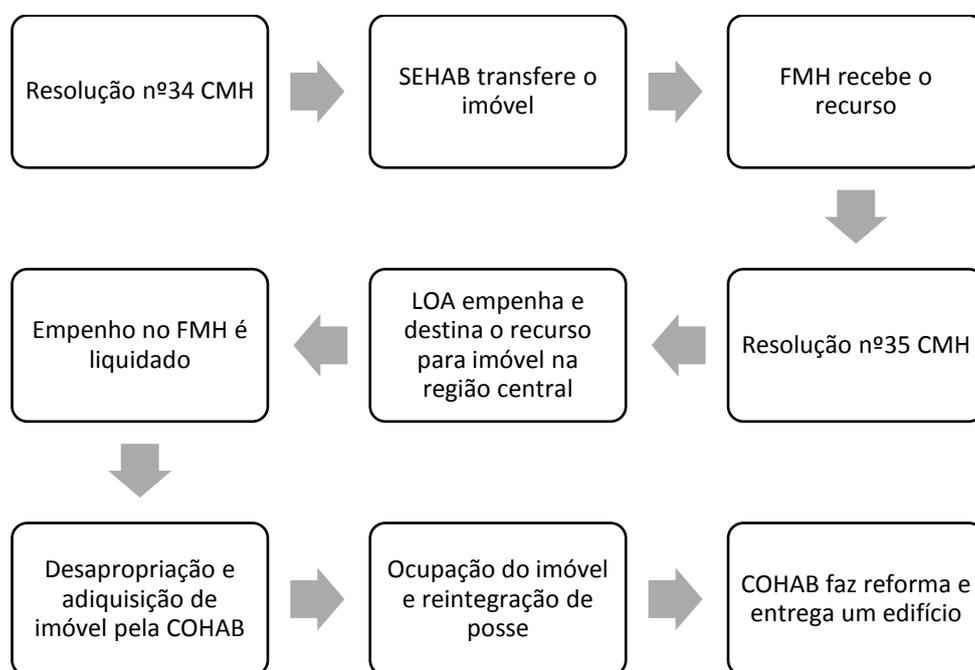


Figura 1 – O processo entre decisões de gestão e de definição de novos projetos e a implementação dessas decisões

Fonte: Resoluções CMH-SP: nº 34 e nº 35, de 2008 e nº 41, de 2009; Processo nº 2008 0.001.195-0, do Arquivo da Secretaria Municipal de Gestão da Prefeitura de São Paulo; Lei Orgânica Anual de 2008 do Município de São Paulo; *Notícias de Habitação*, Assessoria de Imprensa SEHAB, 2014.
Elaboração própria.

5.3 – Decisões de critérios dos conselhos na seleção dos beneficiários do PMCMV

Nesta seção serão seguidas as decisões de critérios que os diferentes conselhos definiram para um mesmo tema. O tema comum em quase todos eles, exceto Fortaleza, foi o dos critérios de seleção e priorização dos beneficiários do programa federal Minha Casa, Minha Vida – Faixa 1 (MCMV). Por se tratar de uma normatização – isto é, um conjunto de normas vinculantes que compõem a legislação de um programa – é esperado que tal decisão seja cumprida na maior parte dos casos⁷⁹. Desse modo, desde o início dessa análise será priorizado evidenciar quais são os componentes dos processos

⁷⁹ Se há situações excepcionais, quando os beneficiários não correspondem aos critérios estabelecidos, pode-se recorrer a uma ação judicial.

que conectam a definição dos conselhos sobre os beneficiários até a respectiva destinação dos imóveis. Com isso será possível verificar a discricionariedade dos conselhos municipais na definição dos critérios desse programa.

O programa MCMV – Recursos FAR⁸⁰ (Faixa 1) foi criado em 2009 e começou a operar em 2010. Após esse início a legislação que o regulamentava foi sendo alterada (houve uma nova portaria em 2011 e outra em 2013). Cabe ressaltar que desde a Portaria nº 140, de abril de 2010, era responsabilidade dos municípios a função de realizar o cadastramento das famílias interessadas, o sorteio dos beneficiários e um acompanhamento técnico social dessas pessoas, além disso havia a possibilidade de critérios adicionais de seleção das famílias beneficiárias, que ficaram como atribuição dos conselhos municipais. Nessa legislação era limitado aos municípios a atribuição de até três critérios adicionais, sendo estes de territorialidade ou de vulnerabilidade social.

No excerto da Portaria de 2010, abaixo, segue a determinação para os critérios nacionais e locais:

4.1 Critérios nacionais

- a) Famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de risco ou insalubres; e
 - b) Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar.
- [...]

4.2 Critérios locais

De forma a complementar os critérios nacionais, DF, estados e municípios poderão estabelecer até 3 (três) critérios.

4.2.1 O ente público não poderá definir critérios que priorizem o atendimento de candidatos inscritos em data anterior à publicação da Medida Provisória no 459, de 25 de março de 2009, nem deixar de considerar as inscrições coletadas pela CAIXA até a publicação desta portaria.

4.2.2 O ente público poderá definir critérios de territorialidade ou de vulnerabilidade social, priorizando candidatos:

- a) que habitam ou trabalham próximos à região do empreendimento, de forma a evitar deslocamentos intra-urbanos extensos e desnecessários; ou
- b) que se encontrem em situação de rua e recebam acompanhamento sócio assistencial do DF, estados e municípios, bem como de instituições privadas sem fins lucrativos, que trabalhem em parceria com o poder público. (Redação dada pela Portaria nº 414, de 18 de agosto de 2010)

4.2.3 Os critérios locais deverão ser aprovados nos conselhos locais de habitação ou, nos casos em que o município não possua conselho de habitação constituído, os critérios deverão ser submetidos à apreciação do Conselho de Assistência Social.

[...] (BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010)

⁸⁰ Fundo de Arrendamento Residencial (FAR): fundo federal destinado ao financiamento habitacional.

Após a definição dos critérios locais pelos conselhos, a determinação do Ministério das Cidades sugere o seguinte fluxo de processos, para prosseguir na execução da faixa 1 do programa: i) tendo o município já cadastrado os interessados, ii) o órgão técnico ou secretaria define a lista de cadastro dos beneficiários; em seguida, iii) essa lista é encaminhada à Caixa Econômica Federal (CEF)⁸¹, que ratifica a correspondência dos beneficiários segundo os critérios estabelecidos concedendo o subsídio; e, finalmente, iv) as entidades⁸² ou empresas construtoras entregam os imóveis aos beneficiários. Conforme a Figura 2, a seguir:

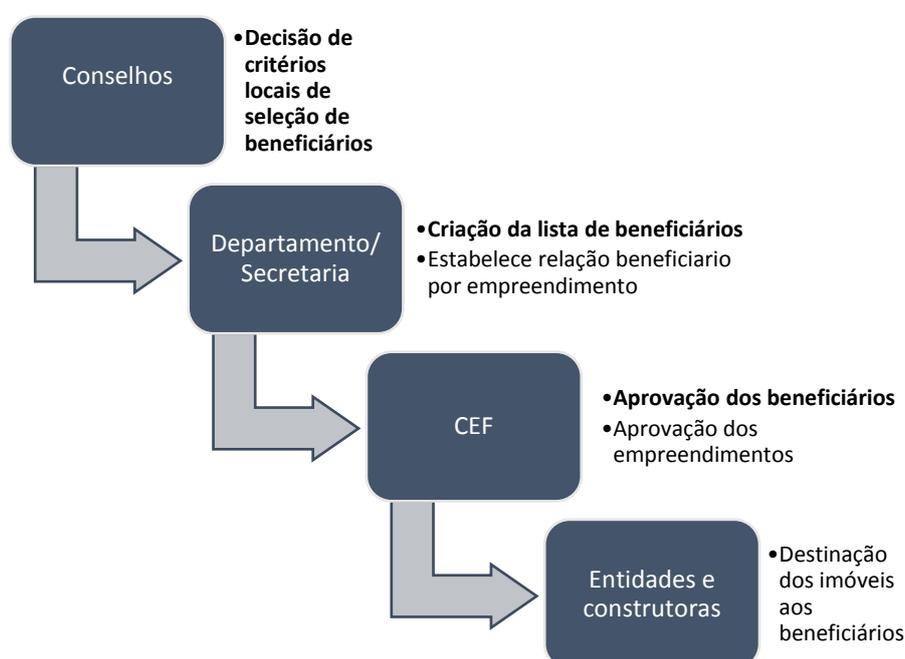


Figura 2 – O processo de definição de critérios locais do programam MCMV, segundo a Portaria nº140/2010 do Ministério das Cidades

Fonte: Portaria nº 140/2010 do Ministério das Cidades. Elaboração própria.

Partindo da identificação do processo proposto inicialmente pelo Ministério das Cidades, o plano de análise dessa seção, mais do que verificar a exata aplicação das regras definidas pelo conselho, será uma tentativa de demonstrar a capacidade que os conselhos possuem, ao decidir esses critérios do programa MCMV, em obter de efeitos na política. Isto é, será analisado o grau de discricionariedade que os conselhos possuem

⁸¹ Agente operador do programa.

⁸² As entidades organizadoras também podem estabelecer critérios próprios.

na política ao definir critérios locais, bem como, de que modo as alterações na legislação federal do programa acabaram por interferir no poder de vinculação das decisões que os conselhos municipais tinham sobre a questão.

5.3.1 – Porto Alegre: terceirizando a decisão ao OP

O Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB), de Porto Alegre, tomou a decisão quanto aos critérios de seleção dos beneficiários do MCMV em outubro de 2010 por meio da Portaria 320. Nela, o conselho definia como prioridade as demandas provindas do Orçamento Participativo (OP). Também incluía pessoas com necessidades especiais e, por fim, fazia menção à adequação dessas prioridades aos critérios federais do programa, que na época eram apenas dois: a) famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de risco ou insalubres; b) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar.

Já é possível adiantar que, em comparação com as decisões dos outros conselhos, o COMATHAB toma uma decisão menos específica e concede maior discricionariedade na escolha dos beneficiários para o OP. Ao construir o fluxo da seleção dos beneficiários do programa, partindo do COMATHAB, tem-se o OP definindo outros critérios, juntamente com a lista de cadastro de beneficiários e a relação dessas pessoas por empreendimento. Essas decisões são passadas ao Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB)⁸³ que as torna públicas em seu site e, em seguida, encaminha à Caixa Econômica Federal (CEF), que segue o processo conforme a regra federal (ver Figura 3).

⁸³ Autarquia municipal destinada à produção habitacional.

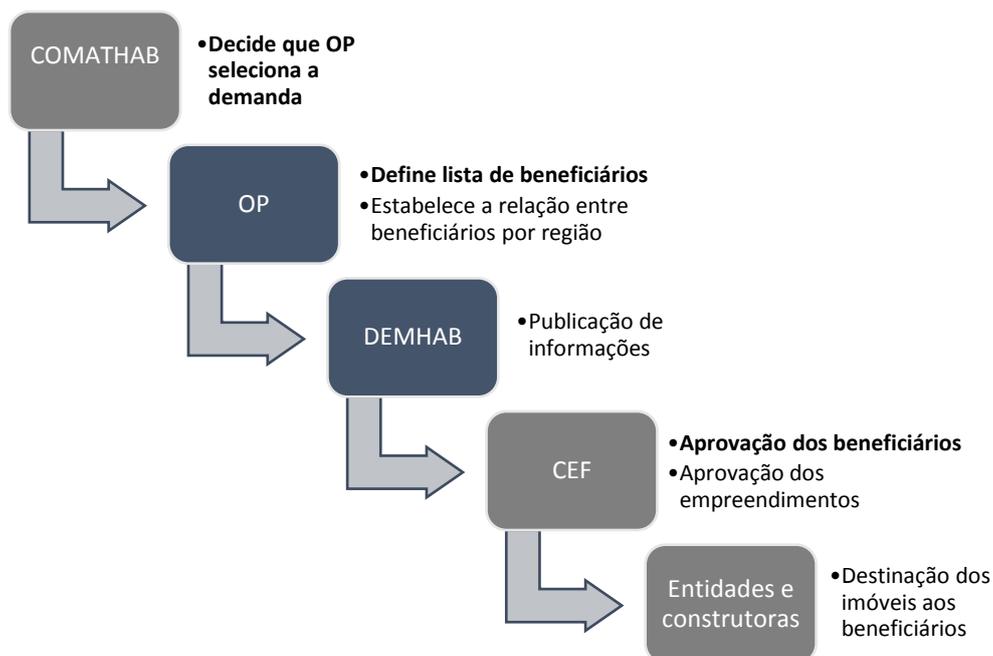


Figura 3 – O processo de seleção dos beneficiários do MCMV, em Porto Alegre

Fonte: Portaria 320/2010 do COMATHAB. Elaboração própria.

Em todas as partes desse processo poderiam haver interferências nos critérios definidos pelo conselho. No entanto, como o conselho de Porto Alegre definiu apenas dois critérios, sendo um deles “terceirizar” ao OP a seleção dos beneficiários, torna-se difícil avaliar interferências nessa decisão. Do mesmo modo, a companhia de habitação do município, DEMHAB, tem poucos atributos nesse processo.

A lista de selecionados, divulgada pela DEMHAB no site da Prefeitura Municipal, confirma que as escolhas foram feitas pelo OP segundo as regiões do município. Contudo, não foi possível encontrar dados que comprovem a seleção do segundo critério estabelecido pelo COMATHAB: pessoas com necessidades especiais. Entretanto, esse ponto não deve ser problema, uma vez que na alteração da legislação em dezembro de 2011⁸⁴, foi estabelecido mais um critério nacional para o programa: “c) famílias de que façam parte pessoas com deficiência” (BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011).

Assim, o COMATHAB mostra-se tomando decisões apenas protocolares, que, repassada ao OP a atribuição de definir critérios de beneficiários do programa MCMV.

⁸⁴ As alterações nas normas federais do programa serão tratadas com maior detalhe em um tópico específico dessa seção.

Caso o OP não tomasse outras determinações, os critérios seriam apenas os presentes nas instruções do programa federal.

5.3.2 – Guarulhos: partindo da burocracia

Em Guarulhos, o Conselho Municipal de Habitação (CMH-GRU) adotou uma decisão sobre o programa MCMV, em 30 de julho de 2010. Neste município as decisões do conselho foram específicas sobre a prioridade de determinados grupos para o acesso às habitações pelo MCMV, como pode-se depreender do excerto abaixo:

Resolução Nº 01/2010-CMH:1º. Para fins e hierarquização e seleção da demanda para o Programa Minha Casa Minha Vida, serão observados os critérios nacionais estabelecidos na Portaria Nº 140/2010 do Ministério das Cidades, como sendo: a) Famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de risco ou insalubres; b) Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; 2º. Critérios Locais, por ordem de prioridade, observada a sequência dos critérios nacionais são: c) Mulheres em situação de violência doméstica e abrigo; d) Famílias residentes em áreas de proteção e/ou preservação ambiental; e) População de rua e egressos do sistema prisional.

O CMH-GRU não só definiu esses critérios gerais de priorização, como também criou duas resoluções em janeiro de 2011 versando sobre novas prioridades ainda mais específicas:

Resolução nº 05/2010: Artigo1º – fica assegurado as famílias residentes nas áreas limítrofes à várzea do rio Tiete, no bairro da Vila Any, devidamente cadastradas pela defesa civil do município de Guarulhos e, às famílias residentes na avenida Guarulhos, na área denominada de Favela da Fiat, devidamente cadastradas pela Secretaria de Habitação de Guarulhos, em risco físico que necessitem de realocação, prioridade no atendimento junto ao programa Minha Casa Minha Vida, na faixa de renda familiar até 03 (três) salários mínimos, dispensada a aplicação dos critérios de hierarquização e seleção, nos termos da portaria nº 140/2010 do Ministério das Cidades e da resolução nº 01/2010 do Conselho Municipal de Habitação. Artigo 2º – o presente atendimento fica limitado a50% (cinquenta por cento) das unidades habitacionais produzidas no município. Artigo 3º – a presente resolução entrou em vigor na data de sua aprovação pelo Conselho Municipal de Habitação.

Resolução nº 06/2010: Artigo1º – fica assegurado as famílias residentes nas áreas descritas nos procedimentos administrativos da municipalidade nº 46.424/2007, 46.425/2007, 46.426/2007, 46.427/2007, 46.429/2007, 46.434/2007, 46.436/2007, 46.437/2007, 46.438/2007, 46.439/2007, 46.440/2007, 48.843/2007, 52.517/2007 e 47.797/2007, em risco físico que necessitem de realocação, prioridade no atendimento junto ao programa Minha Casa Minha Vida, na faixa de renda familiar até 03 (três) salários mínimos,

dispensada a aplicação dos critérios de hierarquização e seleção, nos termos da portaria nº140/2010 do Ministério das Cidades e da Resolução nº01/2010 do Conselho Municipal de Habitação. Artigo 2º – o presente atendimento fica limitado a 50% (cinquenta por cento) das unidades habitacionais produzidas no município. Artigo 3º – a presente resolução entrou em vigor na data de sua aprovação pelo Conselho Municipal de Habitação.

Como é possível perceber a atuação desse conselho é maior do que a de Porto Alegre. Além disso, o CMH-GRU parte de pré-cadastros de Secretarias e outros órgãos municipais para estipular essas prioridades. Desse modo, a seleção dos beneficiários já é em parte (50%, conforme as resoluções acima) previamente moldada pelo conselho, pois indica exatamente a localidade ou os processos de quem deve ser selecionado. Porém, nesse arranjo a Secretaria de Habitação e outros órgãos municipais têm, capacidade de intervenção na política. Já o OP, não possui nenhuma. Ainda assim, ao estabelecer bairros e famílias que serão atendidas, o conselho tem maior espaço para afetar a política pública. Aliás, o CMH-GRU usa a prerrogativa de suspender os critérios nacionais – que consta em cláusula específica da Portaria nº 140 do Ministério das Cidades – assegurando-lhe afetar a política pública segundo seus interesses.

Assim, o conselho aparece em dois momentos no fluxo de processos de seleção dos beneficiários do programa (Figura 4):

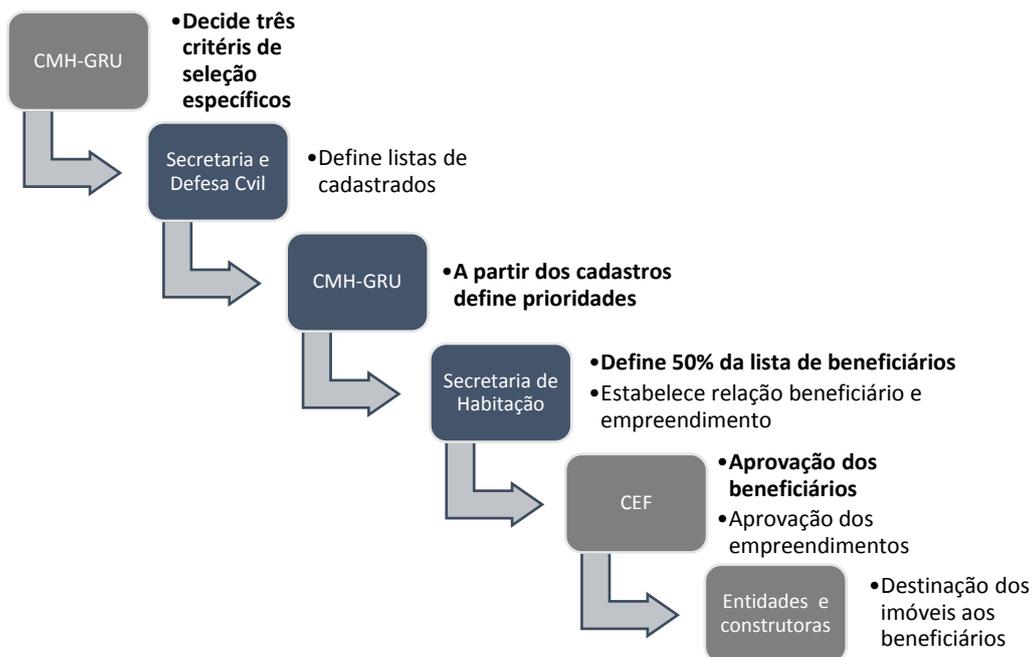


Figura 4 – O processo de seleção dos beneficiários do MCMV, em Guarulhos

Fonte: Resoluções CMH-GRU: nº 1, nº 5 e nº6, de 2010. Elaboração própria.

5.3.3 – São Paulo: referindo-se às próprias decisões

No município de São Paulo, em 14 de setembro de 2010, o Conselho Municipal de Habitação (CMH-SP) desenvolveu uma resolução sobre o programa MCMV. Os critérios estabelecidos, assim como em Guarulhos, são bem delimitados:

I) Na seleção da demanda do Programa Minha Casa Minha Vida com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial no município de São Paulo, sejam considerados os critérios municipais que se seguem:

1. Famílias com ônus excessivo com aluguel (mais de 30% da renda familiar) ou com renda per capita inferior a meio Salário Mínimo Nacional vigente na data da seleção e que não residam em área de risco;
2. Famílias monoparentais masculinas;
3. Famílias com maior classificação segundo os critérios de Portaria Municipal, a ser publicada, em número correspondente à quantidade de unidades habitacionais disponíveis, acrescida de 20% (vinte por cento).

II) A Portaria Municipal, citada no terceiro critério municipal, respeitará as diretrizes para seleção da demanda estabelecidas pela Resolução CMH nº 17, de 22 de fevereiro de 2006, nos aspectos que não se sobreponham ou conflitem com as diretrizes federais para indicação de demanda para unidades habitacionais construídas através do Programa Minha Casa Minha Vida.

Os três critérios fixados pelo MCMV também não foram os únicos adotados no caso de São Paulo. A Portaria Municipal à qual essa resolução se refere⁸⁵, além de estabelecer uma pontuação para gerar uma fila cadastral e especificar quem não será atendido, respeita as diretrizes de outra resolução do conselho, mais antiga e que estipula uma série de critérios de prioridade, entre eles os especificados abaixo:

Resolução CMH nº17, de 22 de fevereiro de 2006

[...]

4. Atendimento prioritário de famílias: a. residentes em área de risco, sob intervenção do poder público ou incluídas em programas de atendimento habitacional provisório, desde que a situação seja devidamente comprovada pelos órgãos competentes; b. residentes ou cujos proponentes principais comprovem, devidamente, trabalhar, no momento da seleção, em local mais próximo da unidade habitacional disponível; c. com pessoa com deficiência e mobilidade reduzida; d. com maior vulnerabilidade sócio-econômica representada pela maior relação entre o total de membros da família em idade não ativa (até 14 anos ou mais de 60 anos) e o total de membros da família em idade ativa (15 a 59 anos); e. com pretendente principal mais idoso, respeitada a legislação vigente; f. que possuam cadastro anterior SEHAB/COHAB com data do cadastramento mais antiga; g. morem na cidade de São Paulo há mais de quatro (04) anos, comprovadamente.

Desse modo, o CMH-SP consegue, em sua determinação sobre critérios e priorizações, direcionar os possíveis efeitos desse programa. A Secretaria e a Companhia Municipal de Habitação (respectivamente, SEHAB e COHAB) ficaram com a atribuição de fazer o cadastramento, sobre o qual tais órgãos já tinham *know-how*. A COHAB também ficou com tarefa de criar a relação entre beneficiários e empreendimento⁸⁶. Como se pode notar na Figura 5, o fluxo de decisões sobre os beneficiários do programa, em São Paulo, segue mais próximo ao esperado pelo Ministério das Cidades na legislação de 2010.

⁸⁵ Portaria 439/10– SEHAB, de 18 de novembro de 2010- Define critérios para elegibilidade e seleção dos beneficiários para Programas Habitacionais da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo, executados com recursos municipais orçamentários ou do Fundo Municipal de Habitação, exclusivamente ou em parceria com outros órgãos e entidades públicos ou privados

⁸⁶ A partir de atas de reuniões do CMH-SP foi possível verificar o interesse dos conselheiros em ter maior controle sobre a destinação dos empreendimentos do MCMV. Contudo, apesar de alguns desses empreendimentos serem parcialmente financiados pela Prefeitura (em conjunto com construtoras e o Governo Federal), eles não estão atrelados ao FMH e, por isso, não estão sob a jurisdição do CMH, como o representante da área de finanças da Prefeitura esclarece: “(...) o Conselho Municipal não tem poderes deliberativos sobre imóveis da COHAB, ele só pode decidir sobre imóveis do Fundo Municipal de Habitação” (Ata da 1ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Habitação, ocorrida em 29 de janeiro de 2010).

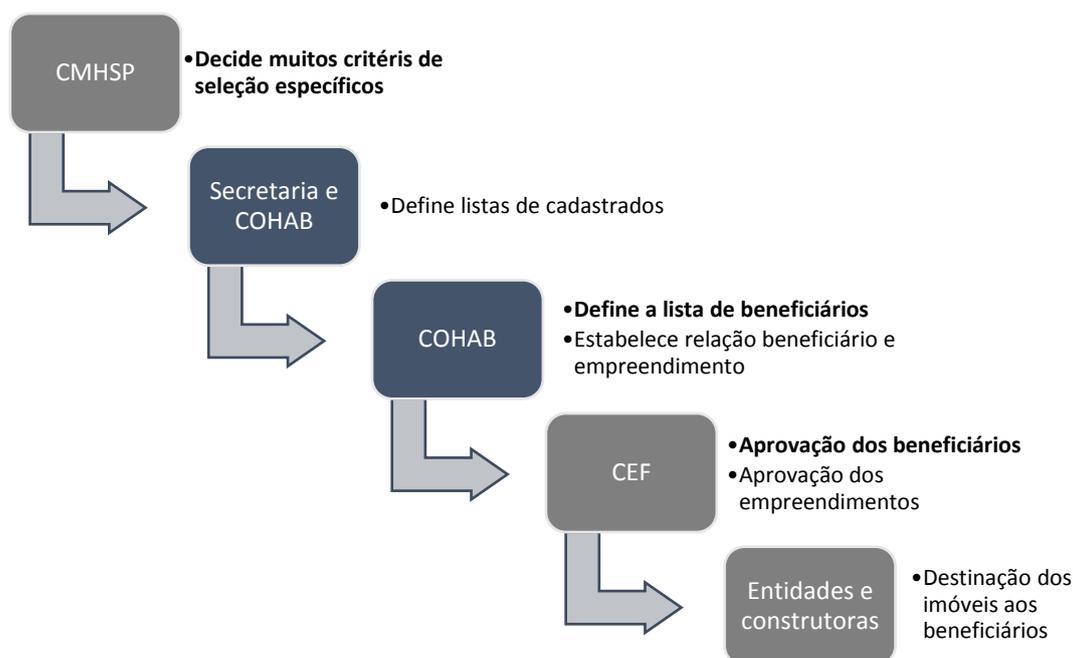


Figura 5 – O processo de seleção dos beneficiários do MCMV, em São Paulo

Fonte: Resoluções CMH-SP: nº 17, de 2006, e nº 48, de 2010; Portaria nº439/10, da SEHAB.
Elaboração própria.

Não há garantias de que a série de critérios estabelecidos pelo CMH-SP sejam seguidas pela SEHAB/COHAB. Porém, nas listas de beneficiários divulgada pelo site de transparência a programas de habitação do município de São Paulo⁸⁷ há, após o nome de cada beneficiário, a legislação dos critérios envolvidos no processo. Tal fator pode ser considerado um indício de que a decisão do conselho tenha sido executada.

5.3.4 – Belo Horizonte: OP e Política Municipal de Habitação no cerne

Em Belo Horizonte, encontra-se uma característica próxima a Porto Alegre, onde o conselho “terceiriza” a decisão de critérios para o OP, porém isso ocorre de forma parcial. Na data de 28 de dezembro de 2011, o Conselho Municipal de Belo Horizonte (CMH-BH) tomou a seguinte decisão sobre os critérios para o programa MCMV:

Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura - CMH.
RESOLUÇÃO Nº XXIII DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. [...] Art. 1º - Os critérios municipais de hierarquização das famílias para o Programa Minha Casa, Minha

⁸⁷ HABISP (www.habisp.inf.br/).

Vida são: I - Famílias beneficiárias da Política Municipal de Habitação, conforme definições da Resolução nº II do Conselho Municipal de Habitação, da Lei Municipal nº 9.814, de janeiro de 2010 e suas alterações previstas na Lei Municipal nº 10.102, de janeiro de 2011; II - Atendimento às famílias participantes dos núcleos de moradia que conquistaram benefícios nos Fóruns do Orçamento Participativo da Habitação 2001/2002, 2003/2006, 2007/2008, 2009/2010 e outros que vierem a acontecer; III - Famílias residentes em Belo Horizonte há, pelo menos, dois anos, antes da data do preenchimento do formulário para levantamento da demanda do Programa Minha Casa, Minha Vida e reconhecidas pelo Conselho Municipal de Habitação. Art. 2º - Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Isto é, em Belo Horizonte eram consideradas tanto as prioridades do Orçamento Participativo de Habitação quanto as diretrizes estabelecidas por uma resolução do CMH-BH que definiu a Política Municipal de Habitação (PMH). Essa característica privilegiava ao mesmo tempo as atribuições do conselho como do OP.

Desse modo, o CMH-BH teria uma capacidade de decisão de médio alcance, haja vista que o OP também exerce um papel relevante na determinação dos possíveis beneficiários. Contudo, se comparado ao caso de Porto Alegre, o CMH-BH está numa posição que lhe permite gerar maiores efeitos na política.

O fluxo de decisões sobre os beneficiários do programa MCMV parte do conselho e da Política Municipal de Habitação, por ele desenvolvida. Em seguida, junta-se a decisões do OP e segue para a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL) que realiza o sorteio dos beneficiários e repassa para a CEF, conforme ilustra a Figura 6, a seguir.

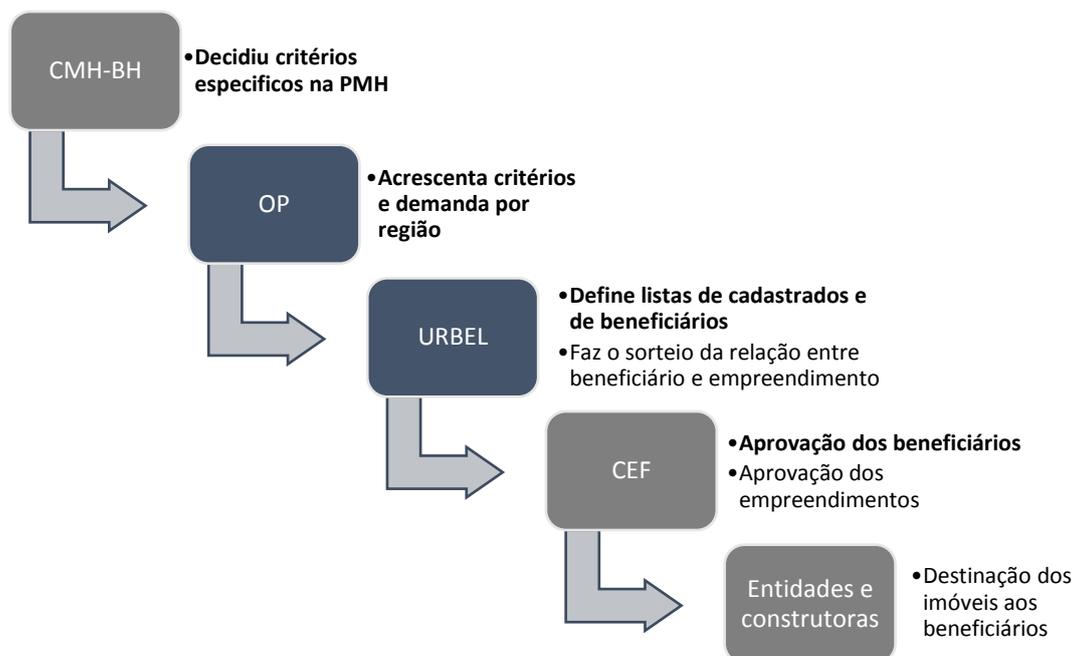


Figura 6 – O processo de seleção dos beneficiários do MCMV, em Belo Horizonte

Fonte: Resolução CMH-BH nº 23, de 2011. Elaboração própria.

No entanto, essa resolução sobre os critérios do programa MCMV foi revogada em 20 de dezembro de 2012, quando outra resolução do conselho foi tomada, determinando novos critérios. O motivo dessa revogação é uma mudança na legislação nacional do programa MCMV - a qual será analisada no próximo tópico. A nova resolução do CMH-BH é vaga quanto aos critérios. Conseqüentemente, dá maior autonomia para a URBEL, retirando os critérios municipais estabelecidos na PMH pelo conselho:

[..]

§ 2º - De forma a complementar os critérios nacionais, os critérios adicionais a serem utilizados pelo Município de Belo Horizonte para seleção dos candidatos são:

- a) Famílias participantes das entidades de moradia devidamente cadastradas na Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte;
- b) Famílias indicadas pelas entidades de moradia para atendimento aos benefícios conquistados por meio dos Fóruns do Orçamento Participativo da Habitação;
- c) Famílias residentes em Belo Horizonte há, pelo menos, dois anos antes da data do preenchimento do formulário para levantamento da demanda do Programa Minha Casa, Minha Vida ou aquelas reconhecidas pelo Conselho Municipal de Habitação.

Também não se pode afirmar que OP tenha sido beneficiado nessa mudança. Apesar de o inciso b) permanecer igual ao II da resolução XXIII (revogada), as mudanças na legislação do Ministério das Cidades diminuíram a discricionariedade das instituições participativas municipais, como um todo. Isso, é detalhado a seguir.

5.3.5 – Alterações na legislação nacional do PMCMV e os impactos nos municípios

O Programa Minha Casa, Minha Vida – Recursos FAR (Faixa 1) teve três Portarias que dispunham sobre os parâmetros de priorização e processo de seleção de beneficiários do programa, a primeira é de abril de 2010 (Portaria nº 140); a segunda, de dezembro de 2011 (Portaria nº 610) e a terceira, dezembro de 2013 (Portaria nº 595). No corte temporal de decisões que este trabalho definiu apenas uma Portaria embasava as decisões, a de nº140. Mas como foi apresentado anteriormente, as referidas Portarias alteraram as decisões tomadas pelos conselhos.

Com o objetivo de encontrar mecanismos que mostrem como as decisões dos conselhos, referentes a critérios do MCMV, produzem efeitos, faz-se necessário compreender como as mudanças do Ministério das Cidades interferem nas decisões dos conselhos e no curso dos processos que ocorreram em cada município, acima expostos. Essa análise permitirá ver a restrição à discricionariedade⁸⁸ dos conselhos sobre esse programa federal.

A legislação de 2010 apenas indicava o papel cabível à União, aos municípios e aos estados na definição de critérios de hierarquização e seleção de candidatos, conforme apresentado no início desta seção. A Portaria de 2011 é mais exigente em vários aspectos, entre eles, - além de incluir mais um critério nacional, apresentado no tópico de Porto Alegre⁸⁹ - o item 4.2 acrescenta que as entidades organizadoras⁹⁰ poderão estabelecer mais três critérios. Isso em si não é uma mudança, pois antes essas entidades já podiam estabelecer critérios próprios. Contudo, a nova Portaria estabelece uma série de diferenças no processo de execução do programa a partir do fundo que

⁸⁸ A discricionariedade local presente no caso da política habitacional brasileira é objeto de estudo de Gurza Lavalle, Guicheney e Rodrigues (*manuscrito*), analisando particularmente o caso do programa MCMV. No texto os autores abordam como o governo central permite a discricionariedade dos níveis estadual e local a depender da política pública.

⁸⁹ “c) famílias de que façam parte pessoas com deficiência”.

⁹⁰ Entidades são as associações e movimentos sociais que produziam unidades habitacionais pelo MCMV-Entidades e os entregavam à beneficiários ligados a essas entidades, mas que fossem estabelecidos pelas listas das secretarias, dentro dos critérios nacionais e locais.

subsídia o empreendimento: FAR⁹¹ ou FDS⁹². Essa diferenciação permite maior discricionariedade às entidades.

Uma evidência disso é a distinção na forma de indicação dos candidatos. No caso das entidades, que recebem do FDS, serão elas, e não mais os municípios – especialmente os conselhos municipais –, responsáveis por indicar a demanda⁹³, conforme o item 3.1.3 abaixo:

3.1.3 No caso das operações realizadas com os recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, a indicação dos candidatos selecionados será de responsabilidade da entidade organizadora proponente (BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011)

Com isso, a entidade organizadora não precisaria recorrer aos critérios locais definidos pelo conselho ou pelo OP. Ademais, quando analisado o conjunto das normas dessa Portaria é possível verificar diversas possibilidades de dispensa dos critérios locais. Ainda no item 3, em especial o já existente subitem 3.3, há a dispensa aos critérios de seleção de famílias desabrigadas ou provenientes de áreas de risco⁹⁴. Segundo Bois (2013), esse subitem, na prática, impede que os critérios adicionais definidos pelos conselhos sejam utilizados no programa MCMV, apenas adquirem relevância em casos extraordinários. A autora, que analisa o CMH-BH, sugere que a Portaria de 2011 permitiria muitas exceções aos critérios locais, o que inviabilizaria as IPs municipais de afetarem a política, ou seja, a legislação permitiria em vários casos a possibilidade de “furar a fila” organizada pelos municípios:

[...] tanto inviabiliza a utilização dos recursos do MCMV dentro do OPH [Orçamento Participativo de Habitação], como desconsidera que Belo Horizonte possui uma fila de beneficiários em potencial do Programa, que fora organizada pelos núcleos de habitação. (BOIS, 2013, p. 78)

Em geral, as alterações na Portaria do Ministério das Cidades refletem – ou consolidam, se já existente – a intenção de centralizar as decisões do programa nos órgãos federais (Ministério das Cidades e Caixa). A motivação para isso não é objeto desse estudo, mas pode ser tanto uma necessidade operacional – em um programa que

⁹¹ Fundo de Arrendamento Residencial.

⁹² Fundo de Desenvolvimento Social (mencionado apenas nessa nova legislação).

⁹³ Inclusive o prazo de publicação dos critérios é diferente para cada tipo, segundo o item 4.2.9 da referida Portaria.

⁹⁴ Também há dispensas no processo de seleção, como estabelece o item 5.5, decorrentes de intervenções da Secretaria Nacional de Defesa Civil e de famílias afetadas por obras do PAC.

atende municípios com capacidades administrativas diferentes – quanto interesses da burocracia nacional, ou do próprio executivo do Governo Federal. O fato é que os critérios adicionais dos municípios – estabelecidos pelos conselhos – cada vez mais decidiam menos sobre o programa MCMV.

A portaria de 2013 acrescenta, por exemplo, outras situações onde os critérios – inclusive nacionais – são permeáveis:

3.4 Nos casos de indicação de famílias provenientes das situações descritas abaixo, ficam dispensadas da aplicabilidade dos critérios de priorização de que trata o item 4 e processo de seleção de que trata o item 5 desta Portaria:

a) atendimento à demanda habitacional proveniente de situação de emergência ou estado de calamidade pública, reconhecidos por Portaria da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional, em operações realizadas com os recursos advindos da integralização de cotas no FAR ou da transferência de recursos ao FDS, sendo as famílias beneficiadas aquelas que foram desabrigadas em razão do desastre natural; e

b) operações realizadas com os recursos advindos da integralização de cotas no FAR, vinculadas a intervenções no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sendo as famílias beneficiadas aquelas residentes nas respectivas áreas de intervenção, que tiverem que ser realocadas ou reassentadas. (BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013)

Enfim, não há mais um único fluxo de decisões sobre o Programa MCMV (Faixa 1), mas no mínimo três. Com isso, a possibilidade de as decisões dos conselhos municipais afetarem a política pública diminuem, uma vez que a parcela de recursos sobre as quais suas decisões incidem foi reduzida – não por corte de verbas, mas por um conjunto de exclusões que desvinculam os critérios locais. Desse modo, os fluxos de decisão, em comum, partem das regras da portaria do Ministério das Cidades, seguem critérios nacionais ou locais, voltam-se à centralização da CEF e são encaminhados às empresas construtoras ou entidades (Ver Figura 7).

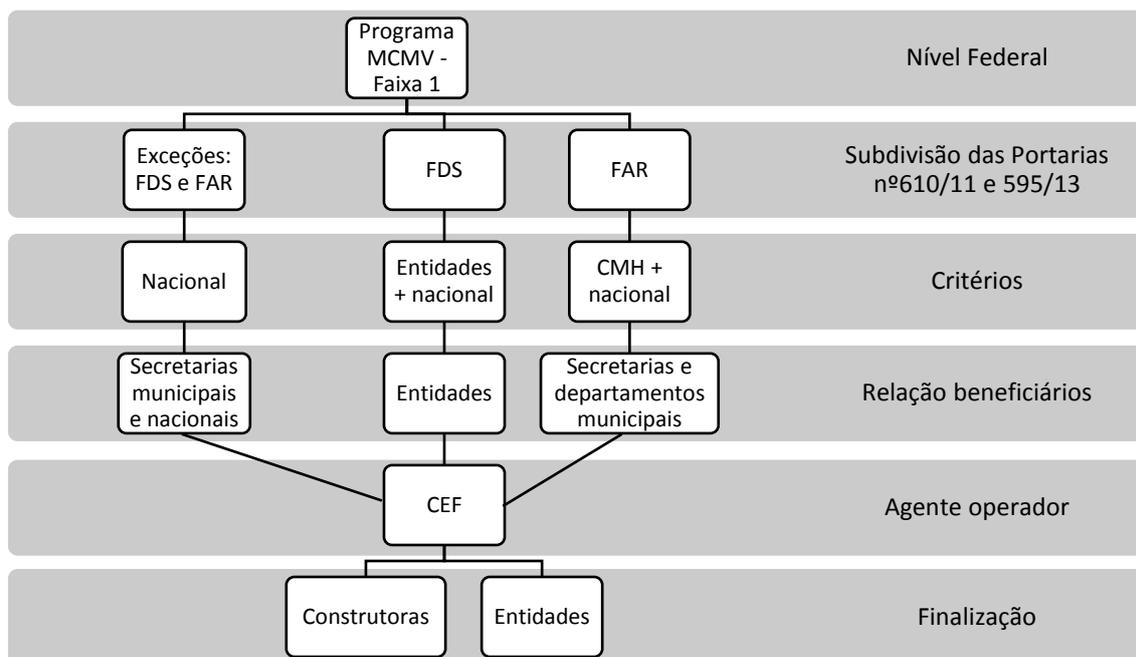


Figura 7 – O processo de definição de critérios locais do programam MCMV, segundo as Portarias nº610/2011 e 595/2013, do Ministério das Cidades

Fonte: Portarias nº 610/2011 e nº 595/2013, do Ministério das Cidades. Elaboração própria.

Essas alterações federais levaram a novas resoluções dos conselhos municipais nos anos subsequentes⁹⁵. Entretanto, se o exemplo do CMH-BH – já apresentado – mostra uma nova resolução com critérios menos específicos, após ela, em julho de 2013, outra resolução incluiu um novo critério mais específico⁹⁶. De modo semelhante, a resolução do CMH-SP, de outubro de 2014, elenca dentro dos critérios de vulnerabilidade e precariedade habitacional diversas dimensões de prioridade e métodos de aferição por meio de órgãos burocráticos municipais.

Tal fato pode revelar que, por mais que as Portarias tenham diminuído o poder discricionário das instituições municipais, não as tornou totalmente irrelevantes, pois os conselhos ainda criam decisões de critérios e estabelecem participação da burocracia municipal. Voltando-se a questão dessa pesquisa, pode-se concluir que os efeitos das decisões dos conselhos de habitação sobre critérios de seleção de beneficiários, no âmbito do Programa MCMV, é residual, ou seja, uma parcela muito pequena dessas

⁹⁵ Ao menos no CMH-BH e no CMH-SP.

⁹⁶ “c) famílias indicadas pelos núcleos/entidades de moradias cadastrados na Urbel, que moram de favor ou de aluguel e que estejam registradas há mais de três anos no núcleo/entidade, contados da data de publicação desta resolução”.

decisões afeta a política habitacional. No entanto, mesmo que residual, ainda pode afetar a política e, por isso, é de interesse dos atores.

5.4 – A efetividade dos conselhos municipais de habitação: considerações sobre os mecanismos de implementação

Este capítulo teve o objetivo de identificar, os prováveis mecanismos causais que levam um tipo de decisão afetar a política pública. As decisões analisadas correspondem a decisões capazes de incidir na política pública, bem como, ao principal tipo de produção decisória dos conselhos. Desse modo, foram examinadas duas decisões do CMH-SP relacionadas a um mesmo tema: uma decisão referente à gestão e outra, referente a definição de novos projetos. Da mesma forma, também foram exploradas decisões dos conselhos de habitação dos municípios de Porto Alegre, Guarulhos, São Paulo e Belo Horizonte sobre a definição de critérios dos beneficiários do programa MCMV, o que permite identificar mecanismos presentes em mais de um conselho.

O conjunto dessas análises puderam contribuir para retratar os processos que levam uma decisão do conselho afetar a política pública. Entretanto, tem a limitação de não apresentar todos os mecanismos possivelmente existentes nos processos entre a decisão do conselho e sua implementação. Ainda assim, foi possível identificar de que forma e sob que circunstâncias determinadas decisões dos conselhos municipais de habitação foram capazes de afetar a política pública do setor. As análises mostraram que os efeitos das decisões dos conselhos são pontuais, podendo definir uma parcela dos critérios do programam MCMV, bem como podendo aprovar ou direcionar como uma parte dos recursos do setor deve ser investida. Ademias, também foi possível encontrar circunstâncias em que os conselhos podem ter maiores atribuições e, outras, em que eles atuam de maneira discreta, seja por interferência de determinações federais, seja por arranjos estabelecidos pelos próprios conselhos, que minimizam sua capacidade de definição sobre a política (o caso de Porto Alegre).

Com isso, foi possível perceber que a efetividade dos conselhos municipais de habitação pode variar segundo a especificidade dos mecanismos e o arranjo entre eles no processo de implementação da decisão. Assim, os mecanismos encontrados neste trabalho foram de três tipos. Dois deles são específicos para cada tipo de política

analisado e, o terceiro, se refere apenas ao andamento do processo na fase de implementação.

Para decisões que envolvem destinação de recursos municipais, identificou-se um mecanismo de ordem legal-orçamentário, que condiciona uma determinação do conselho à concordância com a legislação orçamentária municipal, permitindo que a decisão do conselho possa ser realizada. Essa concordância deve ser, principalmente, na descrição da destinação dos recursos, caso contrário, muito dificilmente produzirá efeitos conforme a determinação do conselho. Isto é, uma decisão dos conselhos sobre novos projetos ou programas precisa estar em consonância com as destinações especificadas nas legislações que regem o orçamento municipal.

Isso significa que há outras arenas de disputa da qual o conselho depende. Isto é, previamente à aprovação de novos projetos habitacionais, seja via conselhos ou diretamente pelo executivo, há uma disputa pela destinação dos recursos, que pode ocorrer na formulação do Programa de Metas, do PPA ou da LOA (ou mesmo no OP, em outros municípios). Nestas outras arenas o alinhamento político-partidário pode ser um fator a exercer influência sobre seus resultados. Mas vale destacar que a alocação de recursos não é imediata para o setor habitacional – seja qual for o alinhamento político.

Em geral, os municípios têm 50% de seus recursos financeiros já destinados para saúde e educação, outra grande quantidade de recursos é utilizada em pagamento de folha salarial e dívidas, de fato, pouco resta para os outros setores de política⁹⁷ como habitação. Sendo assim, mesmo que disponha recursos e poder sobre o fundo municipal de habitação, o conselho está imerso na disputa orçamentária pela aplicação dessas receitas, é necessário que a legislação autorize o uso desse recurso. O resultado nessas duas arenas (no conselho e na arena que faz a destinação orçamentária) constituem um dispositivo fundamental para a implementação das decisões que versem exclusivamente de questões locais. Portanto, o mecanismo identificado diz respeito à consonância entre as resoluções do conselho e das determinações legais. Somente então, havendo a confluência entre elas, haverá chances para que tais decisões causem efeitos na política.

⁹⁷ Segundo Arretche: “Independentemente de suas preferências ideológicas, e, mesmo, das preferências ideológicas do eleitorado local, prefeitos estão constrangidos a empregar suas receitas de acordo com normas previstas pela legislação federal. Dado que os orçamentos são fixos, os efeitos desta regulação afetam não apenas os patamares de gasto nas políticas reguladas, mas também os recursos disponíveis para as políticas não reguladas” (ARRETCHE, 2010, p. 612).

Já para as decisões que definem critérios e regras gerais sobre a política, a discricionariedade dos conselhos locais, ora permitida, ora restringida pelas instituições federais, é um mecanismo essencial que possibilita aos conselhos decidir implicações sobre quem serão os beneficiários da política. Tais critérios, em programas municipais, costumam ser compartilhados entre burocracias municipais e o conselho, possibilitando-o afetar a política. Contudo, quando envolve um programa federal, a discricionariedade atribuída ao conselho pode aumentar ou diminuir os efeitos que suas decisões terão na política.

Conforme afirma Arretche (2010, 2013), o governo central brasileiro é forte e os municípios não têm autoridade exclusiva em nenhum tipo de política (ARRETCHE, 2013, p. 144). No caso aqui analisado, essa afirmação se refere a um programa fundamental para o setor e executado nos municípios, o programa MCMV. A característica de determinação do nível federal, mais do que criar uma legislação, incide sobre a política de habitação local. As alterações do Ministério das Cidades mostraram-se ora mais permissivas à discricionariedade dos conselhos municipais, ora menos. Pode-se perceber, ainda, que nos últimos anos não parece ter havido consenso, por parte do governo central, sobre qual deveria ser o grau de efeito das decisões dos conselhos municipais de habitação na política setorial. Atualmente, esses efeitos locais aparecem de forma muito residual.

Finalmente o terceiro mecanismo age sobre a execução de uma decisão. Trata-se da gestão dos problemas surgidos ao longo do processo de implementação pela burocracia. A implementação de uma política é um processo quase sempre longo e que acaba agregando novos atores com interesses conflitantes ao longo de cada etapa⁹⁸. A aplicação das determinações dos conselhos consiste em driblar ou superar os novos conflitos. Esse mecanismo revela-se um fator capaz acelerar ou frear um processo, mas não parece capaz de impedi-lo⁹⁹.

Dessa forma, destaca-se que os mecanismos podem operar segundo determinações de âmbito federal ou local. O grau de efeito das decisões dos conselhos, portanto, pode variar ao longo do tempo. Não obstante, os conselhos municipais de

⁹⁸ No caso do CMH-SP, foi evidenciado um atraso na reforma de um edifício destinado à habitação popular por conta da ocupação de um movimento social ao prédio. A burocracia responsável teve de esperar o processo de reintegração de posse para seguir implementando a política.

⁹⁹ Conforme apresentado na análise das decisões do CMH-SP, após as decisões terem sido resolvidas pelo conselho, as burocracias não parecem barrar o processo de implementação. Isto é, as decisões não são ignoradas pelas burocracias.

habitação podem ser um caminho para incrementar o desenho da política pública (estabelecendo critérios ou destinando uma parcela de recursos a projetos de interesse dos conselheiros, por exemplo). Porém, é preciso considerá-los como um local onde apenas parte da política habitacional passa, tendo um papel restrito e pontual.

Conquanto, uma vez podendo decidir e afetar políticas – ainda que de forma residual – eles ganham importância para os atores sociais e estatais. Isto é, os conselhos são instrumento de gestão e legitimação de medidas tomadas pelos órgãos administrativos, do mesmo modo que são um caminho acessível à sociedade civil para incluir parte de suas demandas numa política pública. Conforme o trabalho de Tatagiba e Teixeira (2016), os atores buscam resultados incrementais em “brechas e janelas de oportunidade” na produção da política de habitação popular. Nesse sentido, os conselhos municipais de habitação demonstram produzir efeitos.

VI – CONCLUSÃO

Esse trabalho teve por objetivo identificar de que modo e sob que circunstâncias os conselhos municipais de habitação afetam a política pública setorial. Essa questão se insere dentro de uma agenda de pesquisa sobre a efetividade das Instituições Participativas no Brasil (IP). O problema, inicialmente proposto com fins práticos pelo IPEA, esteve sustentado por – e também promoveu – uma gama de pesquisas acadêmicas. No âmbito das IPs, conferências e Orçamentos Participativo (OP) foram objeto de estudo, mas os conselhos gestores de políticas públicas têm sido os mais estudados.

Esta dissertação apresentou a literatura sobre conselhos gestores no Brasil dividindo-a em três momentos segundo a abordagem que faziam sobre efeitos. Inicialmente, os trabalhos desejavam encontrar efeitos de democratização e inclusão de atores sociais; em seguida, objetivava-se a intervenção autônoma dessas instituições na política. Finalmente, com a agenda de efetividade das instituições participativas o intuito era identificar como essas IPs afetavam a democracia e a política pública. O presente estudo seguiu a linha de análise da efetividade segundo seus impactos na política pública.

Uma vez apresentada a agenda de pesquisa em que se insere esta dissertação, tornou-se necessário buscar um modo para operacionalizá-la. Com isso, dois modos de análise que analisam os efeitos das IPs na política pública foram apreciados. O primeiro, compara pares contrafactuais entre municípios e indicadores sociais. O segundo, visa a encontrar uma cadeia causal entre aquilo que o conselho de fato produz – ou seja, decisões – e uma alteração na política pública. Optou-se pelo segundo modo, haja vista que os pressupostos metodológicos dessa abordagem mostraram menor risco de incorrer em *histerisis*.

Desse modo, esta pesquisa partiu das decisões que os conselhos produzem. O trabalho ainda se utilizou de uma tipologia – proposta pela literatura – de conselhos e de suas decisões para seguir o processo que leva os conselhos a afetarem a política pública. Alicerçado nessas contribuições analíticas, esta dissertação se limitou a avaliar os conselhos municipais de habitação. Tais conselhos ocupam uma posição intermediária

na indução federal e em difusão nos municípios brasileiros, se comparados aos outros tipos de conselhos.

A partir disso, foi narrada a evolução do setor de habitação de interesse social, sua relação com os atores sociais e as regulamentações em nível federal. Viu-se que a difusão média desses conselhos pelo país, não é uma mera fatalidade, mas a própria legislação que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) é um importante fator explicativo para essa posição. Na lei que instituiu o SNHIS e o FNHIS, ao mesmo tempo em que o repasse de verbas do setor é condicionado à municípios que possuem um conselho e um fundo municipal de habitação, há um parágrafo que cria exceção para municípios em razão de características territoriais, econômicas, sociais ou demográficas. Somado a isso, outra legislação parecia provocar maior inércia nos conselhos municipais de habitação: o programa federal Minha Casa, Minha Vida (MCMV). Esse programa injetou uma grande quantidade de recursos para o setor, entretanto, não estava inserido no SNHIS.

Observadas tais características do setor, foi possível levantar a partir da literatura um conjunto de possíveis interferências que causariam baixa efetividade dos conselhos nas políticas. Diferentes estudos, principalmente baseados em um único caso, apresentaram fatores endógenos e exógenos aos conselhos. Os três conjuntos de interferências, propiciaram a elaboração de quatro hipóteses. A primeira interferência se refere à concorrência de outras instituições políticas, como o OP, o que gerou a hipótese de que os conselhos teriam baixa produtividade decisória, principalmente de decisões sobre definição de políticas, quando os municípios contassem com outras IPs que pudessem incidir sobre o mesmo setor. Outra hipótese, que também parte da concorrência de outras instituições políticas, trata da criação do programa federal MCMV, que, ao oferecer muitos recursos ao setor sem a necessidade de estar no SNHIS, levaria à queda da produção decisória dos conselhos.

A segunda interferência remete ao sistema político partidário, em que as administrações municipais, partidos políticos e conselheiros teriam alinhamento estratégico para colocar ou retirar questões a serem decididas nos conselhos. Indicou-se como hipótese que a produção decisória seria inconstante, uma vez que alternâncias no executivo municipal poderiam causar dissolução ou desativação do conselho. Finalmente, a terceira interferência seria burocrática, da qual se retira a hipótese que,

após a decisão do conselho acerca de algo que afeta a política pública, as burocracias teriam poder e interesse em barra-la.

Entretanto, o capítulo IV respondeu a parte dessas hipóteses com dados de decisões que cinco conselhos municipais de habitação¹⁰⁰ produziram ao longo de sete anos, entre 2005 e 2011 (período composto da formação do SNHIS e do FNHS, bem como da criação do programa MCMV). Constatou-se que a produção decisória desses conselhos é baixa, se comparados aos conselhos de tipo mais presentes e estruturados (C1). Contudo, foi possível verificar que as instituições políticas municipais não parecem interferir significativamente na produção de decisões dos conselhos, exceto no caso de Porto Alegre. Ademais, não houve ruptura da produção decisória relacionadas a alternância no executivo municipal.

Ao considerar instituições políticas em nível federal, de fato, o SNHIS e o FNHIS foram catalizadores de decisões. Não obstante, ao contrário dos efeitos esperados com o programa MCMV – diminuir o número de decisões –, houve aumento do número de decisões no período de sua vigência, inclusive com uma série de resoluções versando sobre este programa.

Outrossim, foi possível verificar que a maior parte das decisões dos conselhos visam a incidir na política. A propósito, o tipo mais comum de decisões dos conselhos é sobre a definição geral da política habitacional, seja direcionando recursos a programas ou projetos municipais, seja estabelecendo critérios e diretrizes às políticas que atuam no município (podendo ou não vir do nível nacional e atuando sobre a administração e às burocracias municipais). Assim, é possível verificar que os conselhos municipais de habitação produzem pouco e há grande variação entre a produção dos conselhos. No entanto, o tipo de decisão comum em todos os conselhos mostra que há potencialidade em afetar a política pública.

Entretanto, nessa conclusão, vale refletir a respeito da variação dos resultados da amostra e suas implicações. Os dados revelaram que o conselho municipal de habitação de São Paulo tem o maior número de decisões, os conselhos de Belo Horizonte e Guarulhos têm uma produção intermediária e os de Porto Alegre e Fortaleza quase não

¹⁰⁰ Os conselhos analisados durante o trabalho foram: o Conselho Municipal de Habitação, em Belo Horizonte (CMH-BH); o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação, em Porto Alegre (COMATHAB); o Conselho Municipal de Habitação, em São Paulo (CMH-SP); o Conselho Municipal de Habitação, em Guarulhos (CMH-GRU); e o Conselho Municipal de Habitação Popular, em Fortaleza (COMHAP).

tomam decisões. Cabe notar que em Fortaleza o conselho esteve inativo por quase todo o período de análise. Em Porto Alegre, a literatura secundária mostrou que havia concorrência com outras IPs. Já em Belo Horizonte, numa posição intermediária, a literatura apresentava possíveis concorrências com o OP, apesar do grande número de reuniões. Mesmo assim, suas decisões tratam de definir critérios e diretrizes da política municipal. Para Guarulhos, não houve o que explicasse o número e o tipo de decisões.

Com isso, expõe-se uma limitação desta pesquisa. Ao não revelar o que os conselhos fazem além da produção decisória, o baixo número de decisões com a alta disputa por uma cadeira no conselho relatada pela literatura e o alto número de reuniões em alguns conselhos, parecem apontar um paradoxo quanto a esta IP. Isto é, o que os conselheiros fariam além de tomar decisões? Esse ponto, por não ser o objetivo deste trabalho, ainda carece de informações e poderá revelar novos efeitos dessa IP. Contudo, o foco era compreender o que ligava a decisão dos conselhos à implementação das políticas, foi nesse sentido que se obteve os próximos resultados.

Conhecido o padrão decisório dos conselhos municipais de habitação, finalmente se tornou possível revelar de que modo e sob que circunstâncias as decisões poderiam afetar a política. Para isso, desenvolveu-se uma análise orientada a partir do método *process-tracing*, que permite identificar mecanismos causais em um processo específico entre uma variável e um resultado. Desse modo, optou-se por identificar mecanismos de duas formas. A primeira seguiu o processo de duas decisões de um mesmo conselho que incidem na política pública, referente à recursos municipais. A segunda, traçou uma análise sistemática e diacrônica sobre decisões de diversos conselhos que estabelecem critérios para o programa federal MCMV.

Então, foi evidenciado que para decisões envolvendo destinação de recursos municipais, há um mecanismo de confluência entre a legislação orçamentária e as decisões do conselho. Isto é, há um dispositivo de ordem legal-orçamentário cuja concordância entre as decisões de arenas que regem o orçamento municipal e a determinação do conselho permite a realização dessas decisões. Sem essa concordância estrita, torna-se difícil que recursos sejam realmente aplicados conforme os conselhos determinam.

Já para as decisões que definem critérios sobre a política, a discricionariedade dos conselhos locais opera como um mecanismo que possibilita aos conselhos decidir

implicações sobre programas federais. Se não é permitida a discricionariedade aos conselhos municipais de habitação, suas decisões quanto critérios não chegam a afetar significativamente a política setorial. Ou seja, os conselhos decidem sobre critérios de um programa federal, mas essas decisões só vão produzir efeitos na política quando o desenho do programa federal abre espaço para que suas decisões possam ir além de uma ratificação de critérios nacionais. Identificou-se, no caso do programa MCMV o oposto, a cada nova Portaria do Ministério das Cidades, um grupo de critérios nacionais mais específicos e de exceções à discricionariedade dos conselhos tornavam as decisões dos conselhos municipais mais óbvias e com pouco efeito na política.

Além disso, foi desvendado um mecanismo que age sobre o andamento do processo de implementação de uma decisão. Operado por meio da burocracia (secretarias e empresas municipais de habitação), a gestão dos problemas surgidos durante a execução da decisão é um mecanismo capaz acelerar ou frear um processo. Contudo, vale destacar, esse dispositivo não se mostrou capaz ou motivado a impedir que uma decisão fosse implementada. A gestão da burocracia apenas parece atuar no processo como catalisador ou freio entre a decisão e seu efeito na política.

Com isso, foi possível considerar que os conselhos municipais de habitação são parte integrante da gestão municipal. Uma instituição que produz efeitos residuais, mas que podem ser significativos para o setor. Mesmo que o seu grau de inserção possa ser alterado ao longo do tempo, nem todos os mecanismos devem se tornar inoperantes. Conforme foi evidenciado, no caso do programa MCMV, o Ministério das Cidades alterou portarias e, com isso, reduziu o espaço de atuação dos conselhos municipais, mas manteve a participação dos conselhos locais.

Isto é, o fato dos conselhos municipais terem seus *outcomes* enfraquecidos pelo governo central no caso do programa MCMV, não significou que os conselhos deixassem de produzir *outputs* e afetar, ainda que discretamente a política habitacional. Essas IPs reformularam as decisões objetivando incidir na política, mesmo que de forma restrita. Pode-se interpretar essa ação como uma tentativa de legitimar algumas alterações afetando, ainda que pontualmente, o setor, bem como uma sinalização ao nível federal da necessidade de produzir efeitos localizados, que uma determinação centralizada da política não consegue alcançar.

Independentemente da interpretação, essa dissertação mostrou sob quais condições esses conselhos afetam a política pública habitacional. Assim, a despeito do modo como esses mecanismos vão operar, é de se esperar que esses conselhos prossigam com, ao menos, uma efetividade restrita na política pública. A presença de efeitos decorrentes desses conselhos deve persistir haja vista que tanto atores sociais, quanto governamentais, recorrem a essa IP. Sob as circunstâncias apresentadas, esses conselhos podem provocar mudanças incrementais na política.

Portanto, é possível admitir que a efetividade dos conselhos municipais de habitação varia pelo modo como decisões que incidem na política tem consonância jurídica e social, na utilização de recursos municipais, e capacidade gerencial das burocracias envolvidas. Esses mecanismos devem resultar em sucesso às decisões dos conselhos uma vez que estejam sob a circunstância de um arcabouço político que possibilite poder discricionário aos conselhos. Por conseguinte, conclui-se que a composição harmônica desses mecanismos pode contribuir com explicações sobre a efetividade dos conselhos municipais de habitação.

Ademais, os mecanismos encontrados nessa dissertação poderão auxiliar estudos interessados em conselhos municipais de outros setores de políticas. Os mecanismos de discricionariedade local, capacidade de gestão burocrática e concordância jurídico-orçamentária não parecem estar presentes apenas no caso dos conselhos do setor de habitação. Identificar esses mecanismos e a atuação deles em outros tipos de conselhos permitirá maiores avanços no conhecimento sobre a efetividade das IPs no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, R. N.; KECK, E. Representando a diversidade: estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Cad. CRH [online]**, v. 21, n. 52, p. 99–112, 2008.
- ABONG. **Encruzilhadas da democracia participativa**, 2010.
- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 121–140, 2001.
- ALMEIDA, C. C. R. Conselhos gestores e regulação: a assistência social em tempos de transição. **Política & Sociedade**, v. 8, n. 15, p. 251–269, 2009.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política. **Revista do Serviço Social**, v. 109, p. 68–92, 2012.
- ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 76, p. 49–86, 2009.
- ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALO, M. DO C. B. (Eds.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2002a.
- ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, v. 45, n. 3, p. 431–458, 2002b.
- ARRETCHE, M. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, v. 53, p. 587–620, 2010.
- ARRETCHE, M. et al. **Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional**. [s.l.] Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades e Centro de Estudos da Metrópole / Cebrap, 2012.
- ARRETCHE, M. Demos-Constraining or Demos-Enabling Federalism? Political Institutions and Policy Change in Brazil. **Jornal of Politics in Latin America**, p. 133–150, 2013.
- AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, v. 50, p. 443–464, 2007.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, v. 14, n. 1, p. 43–64, 2008.
- AVRITZER, L. (ED.). **A Dinâmica da Participação Local no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 13–27.
- BAIOCCHI, G. et al. Evaluating empowerment: participatory budgeting in brazilian municipalities. In: **Empowerment in Practice From Analysis to Implementation**.

[s.l.] The World Bank, 2006. p. 95–128.

BARACH, P.; BARATZ, M. Decisions and non-decisions: an analytical framework. **American Political Science Review**, v. 57, 1963.

BARBOSA, I. S. **Das ruas às mentes: variações nas formas de influência do movimento de moradia na mudança da política para as favelas do poder público paulistano (1979-1989)**. Campinas: [s.n.].

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Causal Case Study Methods. Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing**. [s.l.: s.n.].

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Process Tracing methods – Foundations and Guidelines**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.

BEACH, D.; PEDERSON, R. **Process-Tracing: Methods, foundations and guidelines**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2013.

BOIS, M. C. M. DA S. **Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte e o poder sobre a deliberação das diretrizes, planos e programas da Política Municipal de Habitação**. [s.l.] Universidade Federal De Minas Gerais (UFMG), 2013.

BRASIL, R. F. DO. Lei nº11.124. . 2005.

BRASIL, R. F. DO; MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria Nº 140, de 5 de abril de 2010. . 2010.

BRASIL, R. F. DO; MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria Nº 610, de 26 de dezembro de 2011. . 2011.

BRASIL, R. F. DO; MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria Nº 595, de 18 de dezembro de 2013. . 2013.

CARLOS, E. **Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2012.

CARLOS, E.; PORTO OLIVEIRA, O.; ROMÃO, W. DE M. **Sociedade Civil e Políticas Públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo**. Chapecó: Argos, 2014.

COELHO, V. S. Conselhos de Saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (Eds.). . **Participação e Deliberação – Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

COELHO, V. S.; VERISSIMO, J. Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo. In: AVRITZER, L. (Ed.). . **Avritzer, Leonardo. Participação em São Paulo**. 1a. ed. São Paulo: UNESP, 2004.

CÔRTEZ, S. M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: **Democracia: teoria e prática**. [s.l.] Relume Dumará, 2002. p. 167–209.

CORTES, S. V. Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade. In: **Participação, Democracia e Saúde**. Rio de Janeiro: CEBES, 2009. p. 102–128.

- CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: Brasília: Ipea, 2011.
- COSTA, S. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, 1997.
- CYMBALISTA, R. **Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano**. [s.l.] Pólis, 2000. v. 1
- CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. **O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo**. [s.l.] Instituto Pólis, 2002. v. 10
- DA SILVA, M. S. **O Conselho Municipal de Assistência Social na Cidade de São Paulo**. São Paulo: Instituto Pólis / PUC-SP, 2002.
- DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (EDS.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007.
- DIAS, E. C. **Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida: Negócios, votos e as reformas da habitação**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2012.
- DONAGHY, M. Do Participatory Governance Institutions Matter? **Comparative Politics**, n. October, p. 83–102, 2011.
- DONAGHY, M. **Civil Society and Participatory Governance: municipal councils and social housing programs in Brazil**. New York and Abingdon: Taylor & Francis, 2013a.
- DONAGHY, M. Longevity in Participatory Governance Institutions São Paulo's Municipal Housing at 10. In: **Civil Society and Participatory Governance: municipal councils and social housing programs in Brazil**. New York and Abingdon: Taylor & Francis, 2013b. p. 143–163.
- DOWBOR, M. Ocupando o Estado: análise da atuação do Movimento Sanitário nas décadas de 1970 e 1980. In: CARLOS, E.; DE OLIVEIRA, O.; ROMÃO, W. DE M. (Eds.). **Sociedade Civil e Políticas Públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo**. Chapecó: Argos, 2014. p. 83–122.
- ELSTER, J. A note on hysteresis in the social sciences. **Synthese**, v. 33, n. 1, p. 371–391, 1976.
- ELSTER, J. **Explaining Technical Change: A case study in the philosophy of science (studies in rationality and social change)**. New York: Cambridge, 1983.
- ELSTER, J. A plea of Mechanisms. In: **Social Mechanisms: an analytical approach in social theory**. [s.l.] Cambridge University Press, 1998. p. 45–75.
- FORTALEZA, M. DE. Lei no 9132, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2006. . 2006.
- FUKS, M. Participação e influência política no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 47–61, 2005.
- FUNG, A. **Empowered Participation: reinventing urban democracy**. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- FUNG, A. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**, v. 66, n. special issue: collaborative public management, p. 66–75, 2006.

- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening Democracy: Institutional innovation in empowered participatory governance**. London: [s.n.].
- GERSCHMAN, S. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cad. Saúde Pública**, v. 20, n. 6, 2004.
- GUARULHOS, M. DE. Lei 6248/07 | Lei nº 6248 de 21 de maio de 2007. . 2007.
- GURZA LAVALLE, A. The model of the new civil society: a critique. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 47, p. 121–135, 1999.
- GURZA LAVALLE, A. Após a Participação: nota introdutória. **Lua Nova**, v. 84, p. 13–23, 2011a.
- GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). . **Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011b. v. 7p. 33–42.
- GURZA LAVALLE, A. et al. Brasil. In: VERA, E. I. (Ed.). . **Controle democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas. En búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica**. México, DF: CIESAS, 2013. p. 63–160.
- GURZA LAVALLE, A. Inovações analíticas para entender atores e instituições no Brasil contemporâneo. In: CARLOS, E.; OLIVEIRA, O. P.; ROMÃO, W. DE M. (Eds.). . **Sociedade Civil e Políticas Públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo**. Chapecó: Argos, 2014. p. 9–14.
- GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, M. (Ed.). . **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 1. ed. São Paulo: Editora UNESP; CEM, 2015. p. 51–78.
- GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, v. 84, p. 353–364, 2011.
- GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. **Afinal, o que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem: Padrões Decisórios dos Conselhos e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas**. Caxambu: [s.n.].
- HAM, C.; HILL, M. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. London: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- JANUZZI, P. DE M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, p. 137–160, 2005.
- LIMA, P. G. DE. **INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E HABITAÇÃO POPULAR: o arranjo institucional participativo vinculado à habitação popular em Porto Alegre (RS)**. Tese de Doutorado—Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.
- LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LÜCHMANN, L. H. H. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. **Política & Sociedade**, v. 6, n. 11, p. 183–197, 2007.
- LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. C. R. A representação política das mulheres

nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **2010**, v. 13, n. 1, p. p. 86–94, jun. 2010.

MAHONEY, J. Path Dependence in Historical Sociology. **Theory and Society**, v. 29, n. No. 4, p. 507–548, 2000.

MAHONEY, J. Beyond Correlational Analysis: recent innovations in theory and methods. **Sociological forum**, v. 16, p. 575–593, 2001.

MARANHÃO, T. DE A. **Fundo Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo**. [s.l: s.n.]. v. 15

MARANHÃO, T. DE A. **O Enigma da Esfinge: indefinição entre o público e o privado. A relação entre os conselheiros municipais de direitos (2000-2002) com o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo (Fumcad)**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Mestrado em Ciências Sociais), 2003b.

MARQUES, E. C. Redes sociais e o poder no Estado brasileiro: aprendizado a partir de políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 15–41, 2006.

MARQUES, E. C.; BICHIR, R. M. Estado e empreiteiras II: Permeabilidade e políticas urbanas em São Paulo (1978-98). **Dados**, v. 46, n. 1, p. 39–74, 2003.

MAYNTZ, R. Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena. **Philosophy of the Social Sciences**, v. 34, p. 237–259, 2004.

NAVARRO, R. G.; GODINHO. Movimentos sociais (populares), Conselho Municipal e órgão gestor na definição e implementação da política habitacional em Belo Horizonte - década de 1990. **Cadernos Metrópole**, n. 7, p. 59–74, 2002.

NUNES, E. **A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar/ENAP, 1997.

PANDOLFI, D.; ESPIRITO SANTO, W. R. Movimentos Sociais Urbanos e Esfera Pública: questões para o debate. In: LOPES, J. S. L.; HEREDIA, B. M. A. DE (Eds.). . **Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados**. Rio de Janeiro: CBAE, 2014. p. 160–185.

PELLEGRINI, B. O discurso do gestor federal no processo de descentralização política: obstáculos à municipalização do SUS. **Ciênc. saúde coletiva [online]**, v. 12, n. 2, p. 325–333, 2007.

PEREZ, O. C. **A representação em arenas extraparlamentares: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. [s.l: s.n.].

PIERSON, P. **Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis**. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

PINTO, C. R. J. A sociedade civil “institucionalizada”. **Política e Sociedade**, v. 5, p. 101–117, 2004a.

PINTO, C. R. J. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, p. 97–113, 2004b.

PIRES, R. R. C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011a. v. 7

PIRES, R. R. C. Participação, exclusão e território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). . **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011b. p. 263–278.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). . **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 247–262.

POPPER, K. **A Lógica da Pesquisa Científica**. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 2013.

PORTO ALEGRE, M. DE. LEI COMPLEMENTAR Nº 612 de 19 de fevereiro de 2009. . 2009.

PORTO ALEGRE, M. DE. DECRETO Nº 16.899, de 30 de dezembro de 2010. . 2010.

PORTO DE OLIVEIRA, O. Os paradiplomatas e a difusão do Orçamento Participativo. In: CARLOS, E.; PORTO, O.; ROMÃO, W. DE M. (Eds.). . **Sociedade Civil e Políticas Públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo**. Chapecó: Argos, 2014. p. 167–2018.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO; SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Ata da 2ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Habitação - CMH Gestão 2007/2009**, 2008a.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO; SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Ata da 3ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Habitação - CMH Gestão 2007/2009**, 2008b.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social — Caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 2000.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 31–50, 2009.

ROMÃO, W. DE M. O eclipse da sociedade política nos estudos sobre o Orçamento Participativo. In: CARLOS, E.; PORTO, O. O.; ROMÃO, W. DE M. (Eds.). . **Sociedade Civil e Políticas Públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo**. Chapecó: Argos, 2014. p. 219–264.

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970/80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SÃO PAULO, M. DE. **LEI Nº 11.632**. [s.l.: s.n.].

SÃO PAULO, M. DE. **LEI Nº 13.509, DE 10 DE JANEIRO DE 2003**. . 2003.

SEAWRIGHT, J. **Multi-Method Social Science: Combining Qualitative and Quantitative Tools**. [s.l.] Department of Political Science Northwestern University, 2015.

SEAWRIGHT, J.; GERRING, J. Case Selection Techniques in Case Study Research A Menu of Qualitative and Quantitative Options. **Political Research Quarterly**, v. 61226, n. 2, p. 294–308, 2008.

SERAFIM, L. **Participação no Governo Lula: as pautas da reforma urbana o Ministério das Cidades (2003-2010)**. [s.l.] Universidade Estadual de Campinas, 2013.

SILVA, S. DOS A. DA C.; SARMENTO, H. B. DE M. **Fundos Especiais: uma ferramenta importante para a municipalização das políticas setoriais** 2006

SOLÍS, D. Z. **REGÍMENES DE GOBERNANZA, TRAYECTORIAS GUBERNATIVAS E INSTRUMENTOS DE GOBIERNO: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS SECTORES URBANOS DE SÃO PAULO Y LA CIUDAD DE MÉXICO**. [s.l.] Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2016.

SORENSEN, A. Theoretical Mechanisms and empirical study of social process. In: HEDSTRÖN, P.; SWEDBER, R. (Eds.). . **Socail Mechanisms: an analytical approach in social theory**. [s.l: s.n.]. p. 238–265.

SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. **Articulação entre os Conselhos Municipais**. São Paulo: Instituto Pólis, 2003. v. 12

SOUZA, D. B. DE; VASCONCELOS, M. C. C. Os Conselhos Municipais de educação no Brasil: um balanço das bibliografias nacionais (1996-2002). **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, v. 14, p. 39–56, mar. 2006.

SOUZA, C.; TEIXEIRA, A. C. C.; LIMA, P. P. F. **A construção da arquitetura da Participação no Brasil: tendências e padrões observáveis em conferências e conselhos nacionais** San Farnscisco, California, 2012.

SPINELLI, M. V.; COSTA, B. L. Participação, Accountability e Desempenho Institucional: O caso dos conselhos de controle social do Programa Bolsa-Família nos pequenos municípios brasileiros. **Teoria & Sociedade**, v. 18, n. 1, p. 166–199, 2010.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: [s.n.]. p. 47–103.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Ed.). . **A Participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.

TATAGIBA, L. O papel do COMAS na Política de Assistência Social em São Paulo. In: **Assistência Social, controle social e política pública**. Observatório dos Direitos do Cidadão. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2007a. v. 30.

TATAGIBA, L. O papel do CMDCA na política de atendimento à criança e ao adolescente em São Paulo. In: **Criança e adolescente: controle social e política pública**. Observatório dos Direitos do Cidadão. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2007b. v. 28.

TATAGIBA, L. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo: o caso do movimentos de moradia. In: **São Paulo: novos percursos e atores**. São Paulo: Ed. 34; Centro de Estudos da Metropole, 2011. p. 233–252.

TATAGIBA, L.; BLIKSTAD, K. “Como se fosse uma eleição para vereador”: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. **Lua Nova**, v. 84, p. 353–364, 2011.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. **Movimentos sociais e sistema político: os**

desafios da participação. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2005.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. O papel do CMH na política de habitação de São Paulo. In: **Habitação: controle social e política pública.** Observatório dos Direitos do Cidadão. [s.l.] Instituto Pólis/PUC-SP, 2007a. v. 31p. 61–114.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. O Papel do CMS na política de Saúde em São Paulo. In: **Saúde: controle social e política pública.** Observatório dos Direitos do Cidadão. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2007b. v. 29.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 85–102, 2016.

VAN STRALEN, C. J. et al. Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. **Centro**, v. 30130, p. 620–636, 2006.

VELLO, B. et al. **Levantamento bibliográfico sobre conselhos municipais.** São Paulo: [s.n.].

VERA, E. I. **Controles Democráticos No Electorales y Régimen de Rendición de Cuentas. Em búsqueda de respuestas comparativas México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica.** México, DF: CIESAS, 2013.

VERA, E. I.; GURZA LAVALLE, A. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos Estudos-CEBRAP**, n. 92, p. 105–121, 2012.

VOIGT, J. Q. P. **É pra valer? Experiências da Democracia Digital Brasileira: Um estudo de caso do Marco Civil da Internet.** [s.l.] Universidade de São Paulo, 2015.

WAMPLER, B. **Activating Democracy in Brazil: popular participation, Social Justice, and Interlocking Institutions.** Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame, 2015.

ANEXO – Quadros do demonstrativo financeiro do CMH-SP

(Fonte: Resolução CMH Nº41 de 16 de junho de 2009, aprovação das contas do FMH)

FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO
DEMONSTRATIVO FINANCEIRO - LIBERAÇÕES DIVERSAS

Período: 01.07.2008 a 31.12.2008

. Saldo em 30.06.2008		0,00
(+) Entradas	28.546.525,20	
(-) Saídas	<u>28.546.525,20</u>	0,00
. Saldo em 31.12.2008		0,00

CONTA INVESTIMENTOS	ENTRADAS R\$	SAIDAS R\$	SALDO R\$
. REPASSES - PMSP			
- Ação Centro BID - Obras e Instalações	428.647,95	0,00	428.647,95
- Ação Centro BID - Aquisições de Imóveis	4.050.000,00	0,00	4.050.000,00
- Proj. e Ações de Apoio Hab. - Despesas	533.530,05	0,00	533.530,05
- Proj. e Ações de Apoio Hab.-Bolsa Aluguel	570.970,00	0,00	570.970,00
- Projetos e Ações de Apoio Hab. - Obras Inst.	1.228.258,05	0,00	1.228.258,05
- Projetos e Ações de Apoio Hab. - Aquis.Imóveis	18.965.673,00	0,00	18.965.673,00
- Mutirões - Obras e Instalações	4.629.164,00	0,00	4.629.164,00
- Mutirões - Aquisições Imóveis	0,00	0,00	0,00
- Liberações Diversas Portaria SF 32/05	140.282,15	0,00	140.282,15
. SUB-TOTAL	28.546.525,20	0,00	28.546.525,20
- Transferências c/Investimentos	0,00	27.975.555,20	-27.975.555,20
- Transferências c/ Bolsa Aluguel	0,00	570.970,00	-570.970,00
. SUB-TOTAL	0,00	28.546.525,20	-28.546.525,20
. TOTAL GERAL	28.546.525,20	28.546.525,20	0,00

FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO
DEMONSTRATIVO FINANCEIRO - CONTA INVESTIMENTOS
 Período: 01.07.2008 a 31.12.2008

. Saldo em 30.06.2008		30.208.800,13
(+) Entradas	34.481.150,36	
(-) Saídas	<u>30.908.336,92</u>	<u>3.572.813,44</u>
. Saldo em 31.12.2008		33.781.613,57

CONTA INVESTIMENTOS	ENTRADAS R\$	SAÍDAS R\$	SALDO R\$
- Devoluções Glosas/Nitrões	29.813,19	0,00	29.813,19
- Receitas Financeiras	1.896.969,12	0,00	1.896.969,12
- CLS/COFINS/PASEP	102.834,19	0,00	102.834,19
- INSS	142.088,35	0,00	142.088,35
- I.R.R.F	30.610,47	0,00	30.610,47
- ISS	74.427,77	0,00	74.427,77
- Reembolso Tributos	50.669,80	0,00	50.669,80
- Outras Entradas	49.795,91	0,00	49.795,91
. SUB-TOTAL	2.377.208,80	0,00	2.377.208,80
- Transferências Diversas	4.094.286,36	4.094.286,36	0,00
- Transferências c/Liberações	27.975.555,20	0,00	27.975.555,20
- Transferência - Bolsa Aluguel	34.100,00	0,00	34.100,00
. SUB-TOTAL	32.103.941,56	4.094.286,36	28.009.655,20
- Aquisição de Imóveis	0,00	16.965.673,00	-16.965.673,00
- Custas Judiciais/Dep. Judicial/Desapropriações	0,00	85.655,46	-85.655,46
- Despesas com Alojamento	0,00	388.971,90	-388.971,90
- Empreiteiras	0,00	1.518.917,36	-1.518.917,36
- Fomecedores/ Servs. Terceiros e Outros	0,00	27.133,52	-27.133,52
- Nitrões	0,00	3.677.647,22	-3.677.647,22
- Remuneração COHAB - Fase Produção	0,00	1.465.393,97	-1.465.393,97
- Remuneração COHAB - Fase Comercialização	0,00	618.985,16	-618.985,16
- Reposição COHAB	0,00	150.147,93	-150.147,93
- Vigilância e Segurança	0,00	1.025.184,00	-1.025.184,00
- Despesas Bancárias	0,00	697,00	-697,00
- I.R.R.F s/Aplicação Financeira	0,00	309.575,92	-309.575,92
- CLS/COFINS/PASEP	0,00	314.165,63	-314.165,63
- INSS	0,00	175.659,66	-175.659,66
- I.R.R.F	0,00	8.347,18	-8.347,18
- ISS	0,00	81.388,25	-81.388,25
- PMSP Taxas Diversas	0,00	507,40	-507,40
. SUB-TOTAL	0,00	26.814.050,56	-26.814.050,56
. TOTAL GERAL	34.481.150,36	30.908.336,92	3.572.813,44