

Mecanismos entre decisão e implementação: a efetividade nos conselhos municipais de habitação

DOI 10.1590/1678-987321297802

Fernando Peres Rodrigues^{1, II} ¹Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.^{II}Centro de Estudos da Metrópole, São Paulo, SP, Brasil.

Palavras-chave: políticas públicas; instituições participativas; efetividade; conselhos municipais; habitação.

RESUMO Introdução: Este artigo avalia, no âmbito da agenda da Efetividade das Instituições Participativas (IPs), se e como conselhos municipais de habitação afetam as políticas públicas. **Materiais e Métodos:** Para isso, primeiro se identificou os tipos de decisões produzidas por estes conselhos. Em seguida, verificou-se os efeitos sobre a política. Para esta parte da investigação foram analisados casos de decisões que visam incidir na política sobre a definição de critérios de um programa federal e a definição de diretrizes sobre operações urbanas com recursos municipais. No primeiro caso, fez-se uma análise das decisões de conselhos de diferentes municípios sobre critérios de seleção do programa Minha Casa, Minha Vida. No segundo caso, de decisões do conselho de habitação de São Paulo para a construção de moradia. **Resultados:** Identificou-se que as decisões incidem e produzem efeitos sobre a política pública. As análises explicitam de que modo os conselhos incidem na política, revelando mecanismos que afetam os efeitos de suas decisões. Os mecanismos são: *discricionariedade induzida, eficiência burocrática e competência interinstitucional local*. **Discussão:** A forma como estes mecanismos operam pode alterar o grau e a velocidade dos efeitos sobre a política pública, não só dos conselhos municipais de habitação, mas também de outras IPs.

Recebido em 8 de Agosto de 2019. Aprovado em 15 de Setembro de 2020. Aceito em 28 de Janeiro de 2021.

I. Introdução*

* Este artigo se inscreve nos resultados do projeto “Conselhos, Regimes Subnacionais e Capacidades Estatais” do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). O autor agradece o financiamento do CEM, processo nº 2013/07616-7 da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). As opiniões, hipóteses, conclusões e recomendações aqui expressas são, porém, de responsabilidade do autor e não refletem necessariamente a visão da Fapesp. O autor também agradece o financiamento obtido durante o processo de escrita via PROEX-CAPES e via FAPESP (processo 2019/07966-4). Ademais, agradece aos comentários e sugestões de Carla Almeida, Carla Martelli, Adrian Gurza Lavalle, Paolo Ricci e dos pareceristas anônimos da *Revista Sociologia e Política*.

Ao longo dos últimos 30 anos, cresceu no Brasil o número de instituições organizadas pelo Estado, nos três níveis da federação, voltadas à tomada de decisões políticas com a participação da sociedade civil. Nomeadas por Instituições Participativas (IPs), as com maior tempo de existência e que mais foram difundidas pelo país são os conselhos gestores de política pública (Gurza Lavalle & Barone, 2015). Ao longo dessa trajetória de ampliação das IPs, o campo da participação verificou como essas instituições eram compostas e o que elas significavam em termos de inclusão, representação e participação na política (Almeida *et al.*, 2015). Mais recentemente, porém, pesquisadores constituíram a agenda da Efetividade das Instituições Participativas, que tem apontado para a necessidade de olhar que efeitos essas IPs produziram. Uma parte dos autores buscou analisar efeitos democráticos supostamente alcançados por essas IPs devido ao processo de participação deliberativa, ou a efetividade deliberativa das IPs (Avritzer, 2010, 2011; Wampler, 2015). Outra vertente desta agenda, propõe compreender se havia e quais eram os efeitos que essas IPs produziam nas Políticas Públicas (Gurza Lavalle, 2011; Gurza Lavalle *et al.*, 2016; Pires, 2011b; Pires & Vaz, 2011). Este artigo se insere nesta última abordagem buscando responder que resultado os conselhos municipais de habitação produzem em termos de decisão e como elas incidem na política pública.

Com diferentes escopos de pesquisa e abordagens metodológicas, os estudos tentaram relacionar a existência dessas IPs com alterações em variáveis socioeconômicas ou de políticas públicas. Entretanto, as estratégias de pesquisa não permitiam assegurar uma relação de causalidade. As análises mantinham uma distância lógica entre a existência de IPs e os supostos resultados que elas teriam causado na política. Para evitar problemas como esse, de causalidade

remota (*histerese*), Gurza Lavalle (2011) sugere aproximar causa e efeito, tomando como indicador os efeitos imediatos dessas IPs: as decisões produzidas nessas instituições. Isto é, encontrar os *outputs* que saem das IPs e, então, verificar os efeitos gerais que essas decisões produzem nas políticas (os *outcomes*).

O presente trabalho incorpora essa sugestão e se propõe a avançar na agenda metodológica e analiticamente. No plano metodológico, apresenta uma orientação de, após a identificação dos *outputs* (observando os padrões de decisão de um tipo de conselho), descrever o encadeamento das ações no rumo da implementação, partindo das decisões até encontrar seus efeitos na política pública. No plano analítico, essa abordagem cautelosa permite postular mecanismos que, ao conectar os efeitos às decisões, também interferem em como esse efeito se dá sobre a política. Tais mecanismos são explicações sintéticas da vinculação entre causa e efeito que possivelmente serão encontrados em outros casos e setores de políticas.

Desse modo, o artigo apresenta um resumo da produção decisória de conselhos municipais de habitação de cinco municípios brasileiros de grande porte: Belo Horizonte (MG), Fortaleza (CE), Guarulhos (SP), Porto Alegre (RS) e São Paulo (SP), entre 2005 e 2011. O período foi o de maior expansão desse tipo de conselho no país. Analisando a produção decisória destas IPs foi possível verificar os tipos de decisão mais frequentes. A partir da seleção de casos de decisões que objetivam incidir na política, foram desenvolvidas análises sobre os processos que envolvem a decisão e como elas afetaram a política pública municipal (em um período que supera o indicado, a depender da decisão).

Com isso, foi possível identificar um mecanismo de *discricionariade induzida*, que leva à alteração do grau de efeito dos conselhos ao longo do tempo sobre uma mesma política. Também foi encontrado um mecanismo de *eficiência burocrática* que, ao ditar o tempo de implementação de uma decisão, impacta em seu efeito. Inferiu-se, ainda, que há políticas ou situações que levam a interação entre conselhos e outras instituições municipais a relações de competição ou dependência, o que afeta os efeitos das decisões na política. Isto caracteriza o mecanismo de *competência interinstitucional local*. Estes mecanismos, outrora ignorados ou não identificados pela literatura, são variáveis importantes que possibilitam a existência ou abrangência dos efeitos dessas IPs na política pública.

Assim, na seção II, o artigo apresenta brevemente como os trabalhos na agenda da efetividade inferiram os efeitos das IPs e como a abordagem para identificar mecanismos, a partir da produção decisória, pode trazer variáveis importantes para o debate sobre efetividade. Na sequência (seção III), são apresentados os resultados da produção decisória dos cinco conselhos supracitados. A quarta seção traz a descrição do processo que liga as decisões dos conselhos aos seus efeitos na política. Para tanto, investigou-se as decisões sobre definição de diretrizes para operação urbana no município de São Paulo, e decisões sobre os critérios de seleção da faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida, em quatro municípios. Por fim, na seção V discute-se os mecanismos postulados a partir dos casos e os apresenta como variáveis relevantes para se avançar na avaliação dos efeitos das IPs.

II. Inferindo efetividade nas Instituições Participativas

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) determinar claramente

¹ A consolidação em uma agenda ficou clara com a publicação do IPEA sobre o tema (Pires, 2011a).

sobre que tipo de efeitos se busca avaliar e (ii) desenvolver indicadores sensíveis a seu problema. As discussões na agenda da efetividade das Instituições Participativas (IPs) apresentam disputas em ambas as características, ainda que compartilhassem o mesmo problema: a efetividade¹. A difusão territorial e a manutenção temporal de IPs no país levaram pesquisadores a enfrentar o desafio de identificar se essas instituições, até então pouco estudadas no âmbito das instituições políticas, alteravam algo no que as políticas públicas produziam. Porém, em decorrência dos estudos anteriores sobre participação, a agenda se dividiu em duas abordagens.

Para os *deliberacionistas* interessava saber quais efeitos a produção de políticas de forma deliberativa (ou seja, com participação e discussão profunda de um tema) geraria na política. Isto é, o quanto a qualidade da produção de políticas afetaria no resultado das mesmas e na democracia em geral. Uma segunda vertente, mais *institucionalista*, diagnosticava que a inserção de instituições no processo político possibilita que atores e disputas nelas inseridas afetem os resultados da política. A partir disso, os pesquisadores buscavam, com uma abordagem *meso*, identificar que efeitos essas instituições causam nas políticas públicas.

Desse modo, essas duas vertentes utilizaram e desenvolveram diversos indicadores. Entretanto, a escolha de indicadores acarreta no direcionamento da análise para determinadas características, limitando, assim, a elasticidade do que se pode avaliar. Foi comum, em ambas as vertentes, explicações de efeitos que incorriam em causalidade remota (isto é, não ligavam os efeitos encontrados às causas indicadas) devido à forma como os estudos traçavam análises a partir do que consideravam como indicadores. Por isso, discutir a validade desses indicadores e a forma como foram utilizados na identificação de efeitos das IPs é fundamental para avançar esta agenda.

Para a vertente da “efetividade deliberativa”, interessava identificar efeitos relativos à “capacidade democratizante” das IPs (Avritzer, 2008, 2011). A abrangência da proposta permitiu diferentes abordagens e a utilização de variados tipos de indicadores, entre eles alguns trabalhos recorreram a correlações com variáveis socioeconômicas (Avritzer, 2010; Touchton *et al.*, 2017; Wampler, 2015)². Em geral, esses trabalhos correlacionaram melhora de indicadores sociais e econômicos, como mortalidade infantil, IDH e Gini, com a existência de IPs, sem uma análise aprofundada sobre como a produção dessas IPs poderia afetar a política. Na tentativa de suportar essas associações, também se buscou adotar entrevistas em profundidade e *surveys*, para afirmar que essas instituições seriam capazes de promover justiça social e aprofundar a qualidade da democracia (Wampler, 2015). No entanto, ainda que para os atores entrevistados essa relação possa existir, isso é um indício da importância das IPs, mas não conecta as variáveis que levariam as IPs aos efeitos identificados. A distância na cadeia causal permanece e a existência de outras variáveis explicativas também pode ser questionada.

² Outros estudos preferiram deslocar a análise para efeitos na disputa política, na inclusão de temas na agenda, ou mesmo, na democratização dos processos internos daquela política pública (Almeida & Tatagiba, 2012; Almeida & Cunha, 2016; Avritzer, 2013; Cortes, 2011; Kleba *et al.*, 2015; Spinelli & Costa, 2008; Tatagiba, 2011).

Ainda nessa vertente, com uma abordagem *meso*, desenvolveu-se um índice que avalia as características de institucionalização, de representação e a existência de determinados tipos de deliberação dos conselhos (Almeida *et al.*, 2016). A proposta sugere que com esse índice seria possível inferir os efeitos das IPs. Neste sentido, as características apresentadas podem ser relevantes para quem deseja avaliar a qualidade da deliberação e os efeitos da participação no interior dessas IPs, mas pouco oferecem para avaliar seus possíveis efeitos nas políticas públicas.

Os estudos mais próximos a uma vertente que busca entender os efeitos das instituições sobre a política pública também não evitaram apresentar correlações e supor conexões causais sem evidenciá-las. Para inferir “*se e como* tais

instituições têm instaurado novos padrões de alocação de recursos, bens e serviços públicos” (Pires, 2011b, p. 274), Pires e Vaz (2011) buscaram mostrar, por meio de análise de pares contrafactuais, que haveria diferenças em indicadores sociais (como IDH) e econômicos (como PIB *per capita* e gini) entre municípios com e sem IPs consolidadas. Porém, os pares contrafactuais permitem visualizar associações entre grupos de variáveis, mas não revelam os mecanismos que resultam nesses agrupamentos.

Algumas pesquisas com N grande trouxeram associações relevantes. É o caso do trabalho que analisou se conselhos de saúde teriam efeitos de controle sobre a corrupção em programas desse setor de política, encontrando associação positiva para conselhos mais antigos e a baixa incidência de corrupção nos municípios (Avelino *et al.*, 2014). De modo semelhante, Donaghy (2011, 2013) oferece uma associação entre a difusão de conselhos municipais de habitação e o aumento de programas da referida política, testando também com outras variáveis sociais, políticas e institucionais. Contudo, apesar do estudo apresentar uma cadeia causal mais próxima, os achados não permitem identificar que a adoção dos programas é resultado do trabalho dos conselhos. Aliás, em ambos os estudos, os resultados remetem a uma *proxy* de que, se conselhos têm a função de propor ou fiscalizar programas e há correlação entre sua existência e os efeitos nos municípios, é esperado que os conselhos tenham atuado para que os municípios obtenham tais *outcomes*. Não obstante, essa aproximação não apresenta evidências claras da suposta relação causal, pois pode haver variáveis intervenientes neste processo.

Assim, apesar dos esforços metodológicos e dos diferentes desenhos de pesquisa adotados, - e ainda que tenham contribuído para o debate - os trabalhos não foram capazes de assegurar uma relação de causalidade, pois a distância lógica entre a existência de IPs e os resultados que elas podem causar na política é ampla. Essa distância permite que outras variáveis estejam, de fato, oferecendo o *outcome* encontrado. Nesse sentido, o caminho apresentado por Gurza Lavalle (2011) é aproximar a causa do efeito, analisando as decisões, em vez de apenas a existência de IPs:

“(…) 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, 2011, p. 41).

Desse modo, foram criadas tipologias de decisões (Gurza Lavalle *et al.*, 2016, 2021) permitindo identificar se e o que conselhos produzem. A construção de uma tipologia possibilitou avaliar comparativamente a incidência que conselhos podem ter em diferentes setores de política. Neste artigo, a utilização da tipologia revelará a produção decisória mais frequente de conselhos de uma mesma área de política.

Ademais, com a identificação dos tipos de decisão produzidas pelos conselhos, obtém-se um indicador sensível para avaliar que efeitos essas decisões produzem nas políticas públicas. Isto é, os *outputs* gerados pelas IPs (suas decisões) indicam o que se pode avaliar quanto aos *outcomes* que essas instituições podem alcançar. Não obstante, para reforçar essa avaliação é preciso encontrar mecanismos que conectam a relação entre os *outputs* aos *outcomes*.

Mecanismos são ferramentas analíticas que permitem fazer uma conexão, sem incorrer em causalidade remota - ou histerese (Elster, 1976) -, ligando in-

put, *output* e *outcome*. Um mecanismo explicita se há ou não intencionalidade no efeito final da cadeia causal. Esta engrenagem teórica desvenda a caixa preta que envolve a causalidade (Elster, 1983). O mecanismo, portanto, ocupa o espaço que há em cada ponto entre o *input* e o *outcome*, o que permite formular uma explicação sintética do funcionamento da causalidade.

Desse modo, pode-se utilizar o mecanismo como link ou variável, a fim de demonstrar sua constância ou sua variabilidade. Conseqüentemente, o mecanismo é generalizável se uma mesma estrutura causal for encontrada em outro caso (Mayntz, 2004).

A análise das decisões de conselhos de diferentes 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. Ao explicitar tais fatores e como as decisões afetaram as políticas públicas, tem-se uma avaliação sobre a efetividade do conselho. Com isso, pretende-se postular mecanismos que podem estar presentes em outros casos e setores de política, oferecendo uma explicação sintética dos fatores intervenientes que podem afetar a efetividade das IPs.

III. A produção decisória dos conselhos municipais de habitação

Esta seção visa apresentar os *outputs* dos conselhos municipais de habitação de Belo Horizonte (MG), Fortaleza (CE), Guarulhos (SP), Porto Alegre (RS) e São Paulo (SP) com o objetivo de verificar se há decisões com capacidade de incidência na política pública habitacional desses municípios³ e se há similaridade nos temas tratados, a fim de selecionarmos casos para uma análise dos efeitos dessas decisões. O período de análise para esta padronização de decisões foi de 2005 a 2011. As decisões foram coletadas a partir dos atos publicados nos Diários Oficiais (DO) dos respectivos municípios⁴. Nesse período os conselhos emitiram 178 atos de diferentes tipos, sendo 85 decisões⁵. Considerou-se como decisões os seguintes atos administrativos: resoluções, editais e portarias⁶.

O número de decisões por ano saltou de duas (2), no início do período de análise, para vinte e três (23), no último ano de análise. 2005 é o ano de criação dos principais fatores de indução federal: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Com o sistema e o fundo nacional, muitos conselhos foram criados no país e o setor habitacional municipal recebeu mais recursos. Entre os municípios analisados, os conselhos de habitação de Fortaleza e de Guarulhos foram criados em 2007 e 2008, respectivamente. No período ainda há o surgimento e a implantação do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), a partir de 2009, um programa de muito impacto neste setor de política, o que também contribuiu para o salto na produção decisória desses conselhos.

Com o Gráfico 1 é possível verificar a distribuição da produção decisória por conselho e por ano, e identificar a alta variabilidade entre eles. O conselho de São Paulo foi o que mais decisões emitiu, foram 40. Em Belo Horizonte o conselho produziu 22 decisões no período, seguido pelo conselho de Guarulhos, com 18 decisões, o de Porto Alegre com 4 decisões e, por último, Fortaleza com apenas uma decisão.

A literatura explica que o setor de habitação possui uma característica intermediária de indução e especificação institucional de IPs, se comparada a outras áreas de políticas (Arretche *et al.*, 2012; Gurza Lavalle & Barone, 2015; Rodrigues, 2017; Serafim, 2013). Isso poderia ser uma explicação para a aparente falta de padrão entre os conselhos aqui analisados, isto é, alguns se comportariam com produção mais constante, enquanto outros teriam baixa

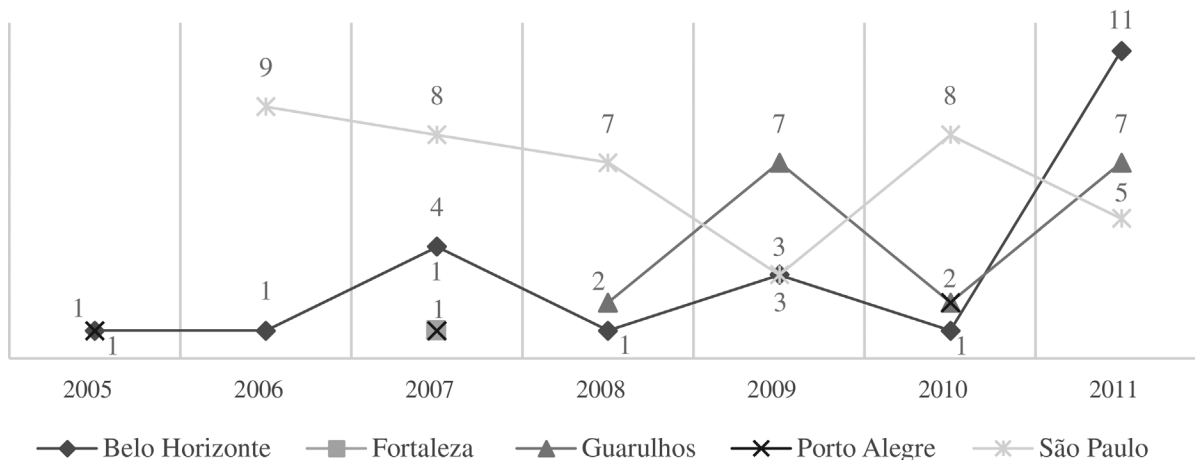
³ Os municípios selecionados são de grande porte e possuem reconhecidos problemas habitacionais. O recorte por apenas estes casos decorreu da base de dados utilizada e da disponibilidade de novos dados.

⁴ Os dados fazem parte da pesquisa *Political Inequality and Extra-parliamentary Representation* do Centro de Estudos da Metrópole (Cepid-FAPESP), com exceção dos de São Paulo. Neste caso, eles foram obtidos por meio do site do conselho, que publica todas as resoluções. Para efeitos de comparação, houve checagem aleatória entre os dados do DO e do site, verificando-se mais de 95% de concordância.

⁵ Uma comparação da produção decisória de conselhos de diferentes setores pode ser encontrada em Gurza Lavalle, Guicheney e Vello (2021).

⁶ Excluindo-se atas de reunião, comunicados, convocatórias e retificações.

Gráfico 1 - Número de decisões por ano por conselho municipal de habitação



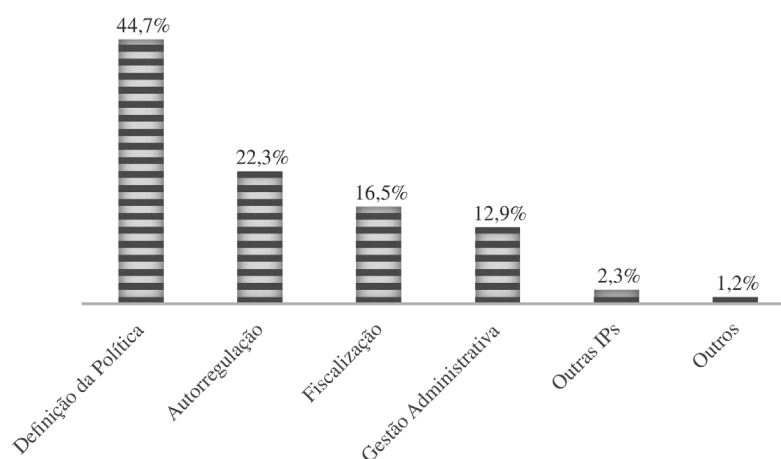
Fonte: Dados do CEM e Resoluções do CMH-SP. Elaboração própria.

produção decisória. Mas o que isso significa em termos de incidência na política?

Para responder essa questão é preciso verificar o que, de fato, está sendo decidido por estes conselhos. A tipologia de atos administrativos emitidos pelos conselhos (Gurza Lavallo *et al.*, 2016, 2021) permite classificar tipos de decisão para, posteriormente, ao se identificar quais tipos podem incidir na política, analisar seus efeitos. Desse modo, identifica-se, no Gráfico 2, que as principais decisões dos conselhos, 45%, são de tipo de Definição Geral da Política (DEF), isto é, 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 programas e orçamentos gerais, de secretarias ou programas. Nos conselhos analisados foi comum encontrar decisões que estabeleçam os critérios de seleção dos beneficiários da faixa 1 do programa federal Minha Casa, Minha Vida⁷. Também foram comuns a: i) definição de critérios e grupos prioritários para seleção de beneficiários em outros programas municipais de cada localidade; ii) regulamentação 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 muni-

⁷ Com exceção do conselho de Fortaleza, todos os demais tiveram decisões sobre esse tema.

Gráfico 2 - Tipos de decisão (% do total)



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

cipais de habitação e; iv) definição de diretrizes, normas ou critérios para operações urbanas ou programas municipais (ver Quadro 1).

Em seguida, estão as decisões de Autogestão e Autorregulação dos conselhos (AUTO), com 22%, como as decisões sobre processo eleitoral dos conselhos. A Fiscalização e aprovação da prestação de contas da política (FISC) aparece em 16% das decisões. Ainda com algum destaque, 13%, estão as decisões relativas à Gestão Administrativa (GEST). Estas decisões são precedidas de decisões de Definição Geral da Política, tratando de forma mais específica sobre a implementação ou viabilização de um processo já definido ou regulado. As decisões referentes à gestão e regulação de Outras Instâncias que envolvem Participação (IP) foram apenas 2%.

Pode-se considerar que para o setor habitacional a incidência direta na política ocorre por meio das decisões de Definição da Política e Gestão Administrativa⁸. Em todo o período foram 57,65% de decisões capazes de incidir na política pública (sendo 44,71% de tipo DEF somado a 12,94%, GEST), 49 decisões ao todo. Todos os conselhos de habitação analisados produziram *outputs* que podem incidir na política pública. Porém, ainda que a maior parte de

⁸ As decisões de Fiscalização apenas aprovavam as contas dos fundos municipais de habitação e, por seu caráter *ex-post* à implementação, não

Quadro 1 - Descrição dos temas das decisões com capacidade de incidência na implementação da política (isto é, tipos Definição Geral da Política (DEF) e Gestão Administrativa (GEST)).

Tema da decisão	Quantidade de decisões	Municípios	Ano da decisão
Define ou altera diretrizes, normas ou critérios para operações urbanas ou programas municipais	8	Guarulhos	2009
		Belo Horizonte	2007, 2007
		São Paulo	2006, 2008, 2008, 2008, 2010
Definição de critérios e recursos para a regularização de terras ou imóveis	7	Guarulhos	2011, 2011, 2011
		São Paulo	2008, 2009, 2011, 2011
Estabelece critérios locais para seleção de beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida	6	Porto Alegre	2010
		Guarulhos	2010, 2011, 2011
		Belo Horizonte	2011
		São Paulo	2010
Definição de critérios e grupos prioritários para seleção de beneficiários em outros programas municipais de cada localidade	5	Guarulhos	2011
		Belo Horizonte	2011
		São Paulo	2006, 2006, 2011
Definição de normas para transferências de unidades habitacionais adquiridas no âmbito de programas municipais de habitação	5	Guarulhos	2010
		Belo Horizonte	2011, 2011
		São Paulo	2006, 2006
Regulamenta a utilização de recursos do Fundo	5	Guarulhos	2009, 2009
		São Paulo	2006, 2006, 2007
Destina recursos do Fundo para programas habitacionais específicos em locais específicos	5	Guarulhos	2009, 2009, 2009
		São Paulo	2006, 2010
Aprova procedimentos que regulam a COHAB	2	São Paulo	2007, 2010
Aprova programas ou projetos municipais	2	São Paulo	2006, 2007
Define normas para operações urbanas em Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS	2	Belo Horizonte	2011
Autoriza convênio entre secretaria e outro órgão	1	Fortaleza	2007
Cadastra entidades junto à secretaria	1	Belo Horizonte	2009

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do CEM e Resoluções do CMH-SP.

serão consideradas nesta análise.

suas decisões visam afetar a política, o objetivo deste artigo é mostrar como isso ocorre e que mecanismos podem estar presentes neste processo.

As decisões com capacidade de incidência na implementação da política, descritas no Quadro 1, possuem vários temas comuns entre os municípios analisados. As decisões que estabelecem *critérios locais para a seleção de beneficiários do programa Minha Casa, Minha Vida* são comuns entre quatro dos cinco municípios analisados. O maior número de decisões no período, porém, está distribuída entre Belo Horizonte, Guarulhos e São Paulo, tratando da *definição ou alteração de diretrizes, normas ou critérios para operações urbanas ou programas municipais*. Este é o caso, por exemplo, de decisões que orientam, como diretriz, a aquisição de imóveis pelo poder público para a produção habitacional na região central da cidade, ou que definem que tipo de projeto pode ser considerado de “interesse social” a fim de pleitear financiamento público.

Os três municípios ainda compartilham decisões sobre outros temas *como definições de critérios e grupos prioritários de beneficiários de programas municipais* e decisões que definem *normas para transferências de unidades habitacionais*. Entre outros temas de decisões ainda merece destaque a *definição de critérios e recursos para a regularização de terras ou imóveis* que gerou várias decisões no período nos conselhos de Guarulhos e São Paulo. Na próxima seção serão verificados os efeitos de algumas dessas decisões e sob que condicionantes esses efeitos parecem ser mais prováveis.

IV. Efetividade decisória

A análise da efetividade da produção decisória dos conselhos municipais de habitação consiste em verificar efeitos na política pública (*outcomes*), a partir das decisões publicadas pelos conselhos (*outputs*), e então encontrar os mecanismos mais prováveis que condicionaram os efeitos dessas decisões. Com isso, será possível apresentar ao debate não só quais efeitos as decisões dos conselhos provocam na política pública, mas principalmente inserir na agenda quais mecanismos possivelmente condicionam o grau destes efeitos.

Desse modo, mais do que inferir se a decisão é efetiva ou não, tem-se como intuito verificar como uma decisão desses conselhos se insere na política pública habitacional. Para desenvolver tal análise, esta pesquisa reconstrói os processos intermediários pelos quais as decisões percorrem a fim de serem implementadas⁹. Esta reconstrução contou com leitura de atas do conselho, de legislações federais e municipais, verificação de processos administrativos e de documentos em arquivos da administração pública.

Para esta análise, foram selecionadas decisões dentre os grupos temáticos mais comuns apresentados no Quadro 1 da seção anterior. O primeiro grupo se refere a decisões exatamente sobre o mesmo tema que ocorreram em municípios diferentes: *os critérios de seleção de beneficiários do programa MCMV*. O programa federal, que a princípio induziu a adesão e permitiu discricionariedade aos conselhos municipais, revela decisões que incidem na política de formas extremamente distintas e que, rapidamente, se veem prejudicadas por alterações do nível federal. O segundo grupo de decisões, apesar de compartilhar o tema, está arraigado em características locais. Trata-se das decisões sobre a *definição ou alteração de diretrizes, normas ou critérios para operações urbanas ou programas municipais*, que complementam a compreensão sobre a dinâmica dos processos de implementação das decisões com atribuições exclusivamente locais. Este fator, porém, levou a uma análise centrada em um único município. Foram selecionadas duas decisões do conselho de São Paulo

⁹ Há proximidade com o método *process-tracing*, uma vez que esse método permite seguir o fluxo de cada processo entre um ponto inicial e um final para identificar mecanismos que os ligam. Entretanto, os *outcomes* desse processo não estão dados, e o modelo de investigação aqui proposto pretende ao mesmo tempo identificá-los e encontrar seus possíveis condicionantes.

¹⁰ As decisões são relacionadas a um mesmo tema, complementando-se, sendo uma de gestão e outra de definição geral da política.

que orientaram a aquisição de imóveis pelo poder público e a produção habitacional na região central da cidade¹⁰.

A análise dos casos, para além de exemplificar o processo que envolve a definição e a implementação da decisão desses conselhos, permitirá encontrar pontos comuns entre elas, como a disputa com instituições locais e federais, bem como a necessidade de buscar em outros instrumentos jurídicos formas de garantir a implementação dessas decisões. Com isso, ao final desta seção, será detalhado como os mecanismos de *discricionabilidade induzida*, *eficiência burocrática* e *competência interinstitucional local* atuam neste processo, ligando decisão à implementação.

IV. 1 Decisão de critérios locais para seleção de beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV)

¹¹ Fundo de Arrendamento Residencial (FAR): fundo federal destinado ao financiamento habitacional.

O programa MCMV - Recursos FAR¹¹ (Faixa 1) foi criado em 2009 e começou a operar em 2010. O programa surge em um contexto de promoção de investimento público para alavancar a economia, sendo fortemente centralizado em órgãos federais, como o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal. Tal fato contrastava com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) criado anos antes, em 2005, que destinava recursos e permitia discricionabilidade aos municípios. No ínterim dessa disputa federativa, a legislação nacional que o regulamentava foi sendo alterada (além da portaria que inicialmente regulamentou o programa em 2010, houve novas portarias em 2011 e em 2013), provocando reações nos municípios.

A Portaria nº 140, de abril de 2010, dizia que 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 social¹². Nas portarias de 2011 e 2013, os conselhos municipais perderam ainda mais centralidade.

¹² Após a definição dos critérios locais pelos conselhos, a determinação do Ministério das Cidades sugere que, tendo cadastrado os interessados, a secretaria municipal ainda defina a lista dos beneficiários e a encaminhe à Caixa Econômica Federal, que ratifica a correspondência entre beneficiários e os critérios estabelecidos, concedendo o subsídio; só então os imóveis são destinados.

Quatro dos cinco conselhos analisados produziram decisões a partir da primeira portaria e esses *outputs* contêm fatores importantes para avaliar sob que circunstâncias os conselhos municipais possuem capacidade, ao decidir esses critérios do programa MCMV, em obter efeitos na política. Isto é, dado que são decisões normativas, será possível analisar seus efeitos a partir de como os conselhos municipais buscaram se colocar na definição desta política (quão criterioso foram), bem como, qual grau de discricionabilidade possuíam e 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. As decisões dos conselhos foram muito distintas entre si, conforme expõe o Quadro 2.

¹³ Na Portaria 320, o conselho define como prioridade as demandas providas do OP. Também incluía pessoas com necessidades especiais e 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)

Em Porto Alegre, há o caso de decisão menos específica, que concede pouca discricionabilidade na escolha dos beneficiários para outra instituição: o conselho do Orçamento Participativo (OP)¹³. O conselho da capital gaúcha definiu apenas dois critérios, sendo um deles “terceirizar” ao OP a seleção dos beneficiários, o outro, atender pessoas com necessidades especiais¹⁴. Ao se construir um fluxo da seleção dos beneficiários do programa, partindo da decisão do conselho, tem-se o OP definindo outros critérios, juntamente com a lista de cadastro de beneficiários e a relação dessas pessoas por empreendimento. Na sequência, essas decisões são passadas ao Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB) que as torna públicas e, em seguida, encaminha à Caixa Econômica Federal (CEF). Assim, a decisão do conselho de habitação de Porto Alegre revela algo peculiar, colocando-o como uma instituição de decisões

famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar.

¹⁴ A lista de selecionados, divulgada pela DEMHAB no site da Prefeitura, confirma que as escolhas foram feitas pelo OP: segundo regiões do município. Não se encontrou dados que comprovem a seleção do segundo critério estabelecido: pessoas com necessidades especiais. Porém, este critério foi incluído em portaria federal em 2011 (BRASIL; Portaria N° 610, de 26 de dezembro de 2011).

apenas protocolares, repassando ao OP a atribuição de definir, de fato e dentro do que era possível, os critérios do MCMV.

Diferentemente, em Guarulhos, as decisões do conselho sobre os critérios para seleção dos beneficiários do MCMV trazem atribuições bem específicas (ver Quadro 2). Entretanto, o complexo processo que envolve a implementação dessas regras coloca-o dividindo centralidade com as burocracias municipais. Analisando o processo de implementação, o conselho parte de pré-cadastros de Secretarias e outros órgãos municipais para estipular as prioridades. Desse modo, a seleção dos beneficiários é previamente definida. Além disso, nesse arranjo a Secretaria de Habitação e outros órgãos municipais têm capacidade de intervenção (estipulando 50% da lista de beneficiários, segundo a decisão). No entanto, a decisão também diz que o conselho estabelece bairros e famílias que serão atendidas, o que lhe confere alguma capacidade de incidência sobre a política.

Todavia, se o efeito da decisão do conselho de Guarulhos o caracteriza como dividindo competências com as Secretarias e com o Governo Federal, a IP também busca manter seu espaço discricionário sobre a questão. Em uma das decisões publicadas, o conselho encontra a prerrogativa de suspender os critérios nacionais - que consta em cláusula específica da Portaria nº 140 do Ministério das Cidades - com a publicação de uma nova decisão, o que lhe assegura afetar a política pública segundo os interesses municipais.

O conselho de São Paulo, por sua vez, publica uma decisão que o coloca em maior centralidade que os demais. Sua resolução estabelece os três critérios (ver Quadro 2) e faz referência a uma Portaria, que é baseada em outra decisão do conselho, anterior a esta que estabeleceu as diretrizes para o MCMV. Desse modo, o conselho paulistano se refere e assegura as suas próprias decisões e, com isso, em comparação aos demais casos, possui maior capacidade de incidir sobre os efeitos do programa.

Com uma característica próxima ao conselho de Porto Alegre, que “terceiriza” a decisão de critérios para o OP, o conselho de Belo Horizonte tem uma decisão que parcialmente delega ao OP a definição dos critérios. O efeito, contudo, é o oposto uma vez que há uma integração do conselho e do OP, por

Quadro 2 - Características das decisões dos conselhos sobre os critérios de seleção dos beneficiários do programa MCMV

Conselho Municipal de Habitação	Estabelecimento de critérios da decisão (pouco específica: 0 ou 1 critério objetivo; muito específica: 1 ou mais critérios objetivos)	Principal característica dos efeitos da decisão
Porto Alegre	Pouco específica (um único critério objetivo: pessoa com deficiência)	Terceiriza a definição ao Orçamento Participativo (OP)
Guarulhos	Muito específica (três critérios objetivos: Mulheres em situação de violência doméstica; Residentes em áreas de proteção ambiental; População de rua e egressos do sistema prisional)	Divide atribuições com as Secretarias
São Paulo	Muito específica (Dois critérios objetivos e uma referência: Famílias com ônus excessivo com aluguel ou renda inferior a meio Salário Mínimo; Famílias monoparentais masculinas; Famílias com maior classificação segundo os critérios de Portaria Municipal)	Define e faz referência às decisões do próprio conselho
Belo Horizonte	Pouco específica (três critérios que referenciam outros atos: beneficiários da Política Municipal de Habitação; participantes dos núcleos de moradia do OP; residentes há 2 anos que preencheram formulário e foram reconhecidos pelo conselho)	Integra a decisão à Política Municipal de Habitação, aprovada pelo conselho, e ao OP

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do CEM e Resoluções do CMH-SP.

meio da Política Municipal de Habitação (PMH). Em Belo Horizonte, os critérios do MCMV, definidos pelo conselho, baseavam-se nas prioridades tanto do Orçamento Participativo de Habitação quanto nas diretrizes estabelecidas em uma resolução anterior do conselho, que definiu a PMH. Ou seja, seria um caso misto da experiência de São Paulo e de Porto Alegre, privilegiando ao mesmo tempo as atribuições do conselho como as do OP. Desse modo, o conselho belo-horizontino teria uma capacidade de decisão de médio alcance, haja vista que o OP também exerce um papel relevante na determinação dos possíveis beneficiários, porém, se comparado ao caso de Porto Alegre, o conselho de Belo Horizonte está numa posição que lhe permite gerar maiores efeitos na política.

As mudanças nas normas federais do programa MCMV, com a Portaria nº 610 de 2011 e a Portaria nº 595 de 2013, reduziram a centralidade e discricionariedade dos conselhos municipais sobre o programa. A Portaria de 2011 é mais exigente se comparada à de 2010, além de incluir mais um critério nacional, o item 4.2 acrescenta que as entidades organizadoras 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 subsidia o empreendimento: FAR ou FDS. Essa diferenciação permite maior discricionariedade às entidades. Por conseguinte, a entidade organizadora não precisaria recorrer aos critérios locais definidos pelo conselho ou pelo OP¹⁵. Ou seja, os critérios adicionais dos municípios - estabelecidos pelos conselhos - cada vez mais decidiam menos sobre o programa MCMV.

A portaria de 2013 acrescenta outras situações onde os critérios - inclusive nacionais - são permeáveis. Ademais, na prática não há mais um único fluxo de decisões sobre o Programa MCMV (Faixa 1), mas no mínimo três. Isto diminui a possibilidade de as decisões dos conselhos municipais afetarem a política pública, uma vez que um conjunto de exclusões desvinculam os critérios locais da obtenção dos recursos. Ainda assim, por mais que as alterações nas normas federais tenham diminuído o poder discricionário das IPs municipais, não as tornou totalmente irrelevantes, pois os conselhos ainda criaram definições de critérios e estabeleceram como seria a participação da burocracia municipal.

Em alguns municípios, as mudanças causaram reação. Foram os casos de Belo Horizonte e de São Paulo, que alteraram suas resoluções. A nova decisão do conselho de BH, em 2012, é vaga quanto aos critérios (retirou os critérios estabelecidos na PMH) e, conseqüentemente, cedeu maior autonomia para a companhia de urbanização da cidade (URBEL)¹⁶. Porém, em São Paulo, o conselho refaz sua decisão em 2014 com ainda mais critérios, elencando, dentro dos critérios já estabelecidos na decisão anterior, diversas dimensões de prioridade e métodos de aferição por meio de órgãos burocráticos municipais.

¹⁵ Ademais, quando analisado o conjunto das normas dessa Portaria se verifica diversas possibilidades de dispensa dos critérios locais. No item 3.3, há a dispensa aos critérios de seleção de famílias desabrigadas ou provenientes de áreas de risco. Segundo Bois (2013), na prática, esse item permite relevância aos critérios adicionais definidos pelos conselhos apenas em casos extraordinários.

¹⁶ Houve também outra decisão, em 2013, após a terceira portaria do Ministério das Cidades, que incluiu um critério mais específico.

IV. 2 Decisões sobre diretrizes de operações urbanas: o caso do edifício São Vito

O edifício São Vito foi objeto da resolução nº 34, de 17 de junho de 2008. O prédio com 27 andares e 624 apartamentos, localizado na região central da cidade de São Paulo, foi por muitos anos motivo de polêmica por estar degradado e atrair população de baixa renda. Em 2003, a administração municipal se comprometeu a recuperar o edifício e transformá-lo em habitação de interesse social. O processo de desapropriação do edifício teve início 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 de desapropriação e reforma do edifício eram constantemente atualizados. Em 2005, a administração desistiu da reforma e optou por sua demolição. Depois, em 2006, o projeto de demolição também foi abandonado. Até voltar à pauta em 2008,

durante a administração Gilberto Kassab (DEM), quando é levado à apreciação do Conselho Municipal de Habitação, que decide onde alocar as cotas de desapropriação do Fundo Municipal de Habitação (FMH).

Em reuniões ao longo de março e junho de 2008, os conselheiros da sociedade civil, do governo e da Companhia Municipal de Habitação (COHAB) apresentaram suas posições até chegarem a um acordo¹⁷. Uma vez compreendidos os aspectos técnicos e financeiros que inviabilizavam a reforma do edifício, o conselho concordou em ceder o edifício para que a Secretaria de Obras fizesse a demolição, desde que o FMH fosse ressarcido (resolução nº 34). Outrossim, assegurou que esse valor fosse destinado exclusivamente para a aquisição e readequação de imóveis para habitação de interesse social na região central (objeto das resoluções nº 34 e 35, também de 17 de junho de 2008).

As decisões de junho de 2008 foram publicadas no Diário Oficial do Município em agosto daquele ano. O processo administrativo, por sua vez, somente teve andamento a partir de novembro. 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 seria para aquisição de imóveis dentro da rubrica da política Ação Centro BID - Moradia na Área Central¹⁸. O passo seguinte, seria a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) solicitar os recursos correspondentes a essa transação, despachando notas de reserva, empenho e liquidação, que ocorreu em dezembro daquele ano¹⁹. Isto é, os fatos permitem assegurar que a Resolução nº 34 do CMH-SP produziu efeitos, haja vista que houve o repasse do edifício e houve a entrada do montante nas contas do FMH, bem como, o referido valor foi destinado à aquisição de imóveis na região central, por meio da política Ação Centro BID - Moradia na Área Central. Ainda assim, cabe averiguar se isso levou à pretendida construção de habitação de interesse social na região central, claramente expresso na resolução nº 35.

Para seguir essa determinação é importante destacar que a aquisição de imóveis para moradia na região central em São Paulo pode vir de diferentes dotações orçamentárias, como a política de Mutirões e a 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 do município, 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 exclusivamente na região central utilizando exatamente essa cifra, pois o valor é somado a uma Conta Investimento. 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 da cidade. O programa municipal Renova Centro, por exemplo, mapeou os imóveis passíveis de transformação em habitação de interesse social²⁰. Em um dos edifícios adquiridos em 2010²¹ utilizou, entre a aquisição e a reforma, R\$ 1.480.000,00 dos recursos do fundo. A COHAB era a responsável por avaliar os imóveis a serem desapropriados e executar a reforma. Nesse caso, o processo foi lento. Em 2011, o edifício foi ocupado por um movimento de

¹⁷ Pode-se encontrar os detalhes dessa negociação a partir das atas das reuniões.

¹⁸ 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.

¹⁹ Tais processos ocorreram no dia 8 de dezembro de 2008, quando houve a entrada do montante respectivo ao valor do imóvel na conta do FMH. É possível encontrar no DO do dia 11 desse mês a publicação relatando o processo (2008 0.001.195-0). Também é possível conferir esse repasse pela prestação de contas do FMH ao conselho (resolução CMH nº41 de 16 de junho de 2009).

²⁰ Para desenvolvê-lo, os recursos poderiam provir de diversas fontes públicas ou privadas, inclusive do FMH.

²¹ Antigo Hotel Cineasta, no subdistrito da República, hoje

tem o nome de Edifício Palacete dos Artistas. O imóvel possui 50 apartamentos e foi destinado a artistas com idade acima de 60 anos e renda familiar de um a três salários mínimos.

²² O MTST reivindicava o fato desse edifício ter sido destinado a artistas, em vez da população cadastrada em 2008, e também pela quantidade de prédios desapropriados pelo programa não atender à demanda por habitação na região central.

²³ Todavia, destaca-se sua existência e a incipiência de sua consideração - até então - no debate sobre a efetividade das IPs.

moradia²². A morosidade ainda persistiu após o processo judicial de reintegração de posse. A reforma gerida pela COHAB iniciou em março de 2012, sendo concluída somente em dezembro de 2014.

Avaliando os efeitos da decisão do conselho, inserida na Resolução nº 35 que diz: “(...) 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”, é possível considerar que essa decisão produziu efeitos, ainda que em menor escala e mais lentos do que seria esperado pelos conselheiros. Fatores intervenientes no âmbito da eficiência da burocracia afetaram o grau desse resultado, alterando a variável temporal que reflete na produção da moradia em si, bem como na desvalorização monetária para aquisição de outros imóveis. Ainda que se tenha buscado traçar em detalhes o processo de implementação, o detalhamento destes fatores (ou da dinâmica que os envolve) escapa da análise documental processual desenvolvida neste artigo²³, mas os fatores que constituem essa *eficiência burocrática* estão contidos no processo de seleção, compra, reforma e destinação do imóvel conduzido pela burocracia. A despeito da detecção desses fatores intervenientes, não se pode desconsiderar os efeitos da decisão do conselho. Mesmo que ela possa não ter sido o único fator causal para esse resultado, ela auxiliou a execução de políticas com a mesma orientação. Isto é, houve imóveis adquiridos com recursos do FMH na região central destinados à produção habitacional após sua publicação.

IV. 3 Mecanismos e fatores intervenientes

A exploração dos casos de decisões sobre as diretrizes de operações urbanas e sobre a definição de critérios locais para seleção de beneficiários do MCMV, permitiu identificar que as decisões dos conselhos incidem em diferentes graus sobre a política. Foi possível identificar que há efeitos e de que modo alguns fatores tornaram as decisões mais ou menos efetivas. A partir deles, pode-se postular três mecanismos que afetam os efeitos das decisões dos conselhos aqui analisados. Vale destacar que estes mecanismos, em alguns casos, podem operar simultaneamente. São, portanto, mecanismos que podem estar presentes no processo entre a decisão e a implementação da política e são capazes de ativar, frear ou marcar seu andamento e seu grau de efeito.

Um primeiro mecanismo diz respeito ao grau de discricionariedade do conselho aliado à indução que o governo federal estabelece às instituições locais ao longo do tempo. 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 pode ser aplicada ao setor habitacional, no qual o governo central estabeleceu um programa fundamental que é executado nos municípios, o programa MCMV. A participação federal sobre a política de habitação local, ao mesmo tempo que induziu os conselhos a produzir novas decisões, possibilitou, num segundo momento, reduzir os efeitos que essas decisões podiam ter sobre ela. Com isso, o grau de efeito das decisões dos conselhos pode variar ao longo do tempo de acordo com a discricionariedade que o nível federal estabelece, dado que os induz a participar do programa.

Dessa forma, a *discricionariedade induzida* é um mecanismo que pode estar presente em diversas políticas²⁴. Conforme tem sido apresentado no campo das políticas públicas (Arretche *et al.*, 2011; Vazquez, 2014), não é raro que o nível federal crie programas que, por ter muitos recursos ou trazer inicialmente vantagens ao setor, induz a adesão dos municípios, principalmente quando oferece instrumentos para que o nível subnacional defina atributos sobre sua execução. No caso visto, o programa MCMV trouxe muitos recursos e permitiu,

²⁴ Caso semelhante parece ocorrer na política de assistência social a partir de emendas parlamentares (Almeida, 2009).

inicialmente, discricionabilidade aos conselhos municipais. Entretanto, essa indução aliada a discricionabilidade é uma prerrogativa do nível federal, que pode, ao longo do tempo, alterar as regras, inibindo a discricionabilidade do nível subnacional. Isso afeta o grau de incidência das instituições locais na política, haja vista que se torna política e burocraticamente mais custoso abdicar do programa, uma vez que ele já foi incorporado e produziu resultados à população. Ainda assim, como ficou evidenciado nas alterações em decisões dos conselhos sobre a definição de critérios locais para seleção de beneficiários do MCMV em São Paulo e em Belo Horizonte, as instituições municipais buscam retomar com novas decisões sua capacidade de afetar a política.

Outro mecanismo diz respeito ao andamento do processo, muito vinculado às burocracias envolvidas nos efeitos da decisão do conselho. A *eficiência burocrática* é um mecanismo composto de distintos fatores que, principalmente em decisões que envolvem uma longa cadeia de ações e recursos financeiros, afetam em como essas decisões incidem na política. Encontrado nas decisões do conselho de São Paulo sobre diretrizes de operação urbana com recursos do fundo, é possível avaliar que a implementação de uma política é um processo quase sempre longo e que acaba sendo ritmado por fatores e dinâmicas internas das burocracias (que também poderiam sofrer influência do contexto político) ao longo de cada etapa da implementação²⁵. Estes fatores se constituem num mecanismo interveniente que se revela capaz acelerar ou diminuir o ritmo de um processo, podendo diminuir o grau de efeito da decisão do conselho.

Finalmente, o terceiro mecanismo, diz respeito à interação com outras instituições de nível local. A *competência interinstitucional local* opera de duas formas: uma relacionada à necessidade de disputar um instrumento legal-orçamentário para a execução da decisão, a outra trata da competição pela centralidade da decisão. No caso das decisões sobre diretrizes de operações urbanas, notou-se que, após a decisão do conselho, ainda havia a necessidade de um aparato legal-orçamentário para dar sequência a implementação da decisão (no caso a LOA), ou seja, a definição do gasto e a obtenção dos recursos financeiros precisam estar em consonância nos dois locais. A competição pela centralidade fica evidente nos casos onde o Orçamento Participativo ganhou destaque na definição sobre critérios de seleção dos beneficiários do MCMV (Porto Alegre e Belo Horizonte), bem como com as secretarias (no caso de Guarulhos). Por isso, cabe examinar os arranjos que compõem cada município, em termos de centralidade da instituição decisória sobre o tema e como as instituições estão vinculadas no processo de implementação das decisões. Da mesma forma, examinar cada decisão quanto a sua necessidade de complementação com outros instrumentos legais-orçamentários. Esse mecanismo pode determinar como as decisões dos conselhos, de fato, incidem na política.

²⁵ No caso analisado, foi evidenciado, por exemplo, 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.

V. Conclusões

Este artigo fez uma análise que identificou e aproximou os *outputs* dos *outcomes* produzidos pelos conselhos a fim de postular mecanismos que intervêm no processo de incidência de suas decisões na política. Esses mecanismos devem ser observados como variáveis importantes para avaliar os efeitos dos conselhos nas políticas públicas, evitando análises que incorrem em causalidade remota.

Para aproximar causa e efeito, este estudo, primeiramente, identificou os *outputs*, isto é, as decisões, produzidos pelos conselhos. Foi possível constatar que os conselhos municipais de habitação têm uma produção decisória muito diferente em quantidade de decisões. Porém, convergem quanto ao tipo de decisão, majoritariamente sobre definição de diretrizes e de critérios das políticas. Com isso, suas decisões objetivam incidir na política pública.

²⁶ À luz do presente momento, vale destacar que em diferentes casos, os conselhos produziram decisões que, em alguma medida, afetaram as orientações sobre a política pública. Ou seja, sem elas os resultados da política poderiam ter sido outros, com menores ganhos para a população e para o Estado.

Em seguida, a partir desses achados, buscou-se os *outcomes* que essas decisões produziram. Partindo das decisões verificou-se que algumas delas, de fato, são capazes de produzir efeitos sobre a política²⁶. O grau e a velocidade dos efeitos, entretanto, podem variar. Ao rastrear o processo que envolve decisão e implementação, foi possível identificar mecanismos que condicionam os efeitos dessas decisões. Os casos analisados trouxeram à luz três mecanismos: (i) uma *discricionariedade induzida*, no qual o governo central permite às instituições subnacionais terem incidência na política, mas que varia ao longo do tempo implicando em maior ou menor efeito sobre a mesma; (ii) a *eficiência burocrática*, um catalisador que envolve as dinâmicas da implementação de políticas por parte das burocracias, definindo o andamento deste processo e o consecutivo grau de efeito da decisão do conselho; e (iii) a *competência interinstitucional local*, que trata da interação com outras instituições de nível local, em que o conselho pode disputar a centralidade da decisão, ou mesmo, necessita competir por recursos para garantir a implementação de sua decisão.

Os três mecanismos podem ser úteis para outros casos de conselhos, ou de IPs, inclusive de outros setores. Fica claro que regras de programas setoriais podem impactar na capacidade de efeitos de uma instituição, bem como a relação que a IP analisada possui com outras instituições locais. A agenda da efetividade das IPs, por muito tempo, avaliou essas instituições no agregado e derivou efeitos a partir de sua existência. A análise da produção de decisões, conforme demonstra parte da literatura, é fundamental. Todavia, por si só não é suficiente para explicar os efeitos das IPs na política pública. Há mecanismos, como os apresentados neste trabalho, que afetam essa cadeia causal.

Assim, espera-se contribuir com os avanços na agenda da efetividade das IPs, seja numa abordagem metodológica que traça o processo entre os *outputs* e os *outcomes* dessas IPs, seja trazendo mecanismos que podem oferecer ao campo novas formas de análise sobre a existência e a abrangência de efeitos que essas IPs podem ter nas políticas públicas.

Fernando Peres Rodrigues (fernando.peres.rodrigues@usp.br) é doutorando e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo – USP.

Referências

- Almeida, C. (2009) Conselhos gestores e regulação: A assistência social em tempos de transição. *Política & Sociedade*, 8(15), pp. 251-269. DOI: 10.5007/2175-7984.2009v8n15p251
- Almeida, C., Carlos, E. & Silva, R. da (2016) Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. *Opinião Pública*, 22(2), pp. 250-285. DOI: 10.1590/1807-01912016222250
- Almeida, C., Cayres, D.C. & Tatagiba, L. (2015) Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 94(s/n), pp. 255-294. DOI: 10.1590/0102-64452015009400009
- Almeida, C. & Tatagiba, L. (2012) Os conselhos gestores sob o crivo da política. *Revista do Serviço Social*, 109(s/n), pp. 68-92. DOI: 10.1590/S0101-66282012000100005
- Almeida, D. R. & Cunha, E.S. (2016) Brazilian Social Assistance Policy: An empirical test of the concept of deliberative systems. *Critical Policy Studies*, 10(3), pp. 284-304. DOI: 10.1080/19460171.2016.1175955
- Arretche, M. (2010) Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 53(3), pp. 587-620. DOI: 10.1590/S0011-52582010000300003
- Arretche, M. (2013) Demos-Constraining or Demos-Enabling Federalism? Political Institutions and Policy Change in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, 5(2), pp. 133-150. DOI: 10.1177/1866802X1300500205
- Arretche, M., Cordeiro, B. de S., Fusaro, E., Cielici, E. & Bittar, M. (2012) *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a Política Habitacional*. Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades e Centro de Estudos da Metrópole / Cebrap.
- Arretche, M., Vazquez, D. & Gomes, S. (2011) Descentralización y autonomía: desplazando los términos del debate. In: *El horizonte de la política. Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional*. Mexico: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Avelino, G., Barberia, L.G. & Biderman, C. (2014) Governance in managing public health resources in Brazilian municipalities. *Health Policy and Planning*, 29(6), pp. 694-702. DOI: 10.1093/heapol/czt003

- Avritzer, L. (2008) Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), pp. 43-64. DOI: 10.1590/S0104-62762008000100002
- Avritzer, L. (2010) *A Dinâmica da Participação Local no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- Avritzer, L. (2011) A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: Mapeando o debate. In: R.R.C. Pires (orgs) *A efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação*, Brasília: Ipea, pp. 13-27.
- Avritzer, L. (2013) *Conferências nacionais: Atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: Ipea.
- Bois, M.C.M. da S. (2013) *Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte e o poder sobre a deliberação das diretrizes, planos e programas da Política Municipal de Habitação*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
- BRASIL, R.F. do; Ministério das Cidades. (2011) Portaria N° 610, de 26 de dezembro de 2011.
- Cortes, S.V. (2011) *As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros*. Brasília: Ipea.
- Donaghy, M. (2011) Do Participatory Governance Institutions Matter? *Comparative Politics*, October, 44(1), pp. 83-102.
- Donaghy, M. (2013) *Civil Society and Participatory Governance: Municipal councils and social housing programs in Brazil*. Abingdon: Taylor & Francis.
- Elster, J. (1976) A note on hysteresis in the social sciences. *Synthese*, 33(1), 371-391.
- Elster, J. (1983) *Explaining Technical Change: A case study in the philosophy of science (studies in rationality and social change)*. London: Cambridge.
- Gurza Lavalle, A. (2011). Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In R. R. C. Pires (orgs) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, Brasília: Ipea, pp. 33-42
- Gurza Lavalle, A. & Barone, L.S. (2015). Conselhos, associações e desigualdade. In M. Arretche (orgs) *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*, São Paulo: Editora UNESP, pp. 51-78
- Gurza Lavalle, A., Guicheney, H. & Vello, B.G. (2021) Conselhos e regimes de normatização padrões decisórios em municípios de grande porte. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 36(106), pp. 1-27. DOI: 10.1590/3610610/2021
- Gurza Lavalle, A., Voigt, J. & Serafim, L. (2016) O que fazem os conselhos e quando o fazem? padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. *Dados*, 59(3), pp. 609-650. DOI: 10.1590/00115258201687
- Januzzi, P. de M. (2005) Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 56(2), pp. 137-160. DOI: 10.21874/rsp.v56i2.222
- Kleba, M.E., Comerlato, D. & Frozza, K.M. (2015) Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 49(4), pp. 1059-1079. DOI: 10.1590/0034-7612125666
- Mayntz, R. (2004). Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena. *Philosophy of the Social Sciences*, 34(s/n), pp. 237-259. DOI: 10.1177/0048393103262552
- Pires, R.R.C. (2011a) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (Vol. 7). Brasília: Ipea.
- Pires, R.R.C. (2011b) Participação, exclusão e território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas. In: R.R.C. Pires (orgs) *A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, pp. 263-278.
- Pires, R.R.C. & Vaz, A.C.N. (2011) Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In: R.R.C. Pires (orgs), *A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, pp. 247-262.
- Rodrigues, F.P. (2017) *A efetividade dos conselhos municipais de habitação: mecanismos entre decisão e implementação*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Serafim, L. (2013) *Participação no Governo Lula: as pautas da reforma urbana o Ministério das Cidades (2003-2010)*. Tese de Doutorado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- Spinelli, M.V. & Costa, B.L. (2008) Participação, Accountability e Desempenho Institucional: O caso dos conselhos de controle social do Programa Bolsa-Família nos pequenos municípios brasileiros. *III EnAPG*, Salvador - BA.
- Tatagiba, L. (2011) A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: R. Pires (orgs) *Efetividade das organizações participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (Vol. 7). Brasília: IPEA, pp. 171-186.
- Touchton, M., Sugiyama, N.B. & Wampler, B. (2017) Democracy at Work: Moving Beyond Elections to Improve Well-Being. *American Political Science Review*, 111(01), pp. 68-82. DOI: 10.1017/S000305541600068X
- Vazquez, D.A. (2014) Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de Educação e Saúde. *Dados*, 57(4), pp. 969-1005. DOI: 10.1590/00115258201430
- Wampler, B. (2015) *Activating Democracy in Brazil: Popular participation, Social Justice, and Interlocking Institutions*. University of Notre Dame. DOI: 10.2307/j.ctv14rms1w

Glossário de siglas

- AUTO - Autogestão e Autorregulação dos conselhos
 BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
 CEF - Caixa Econômica Federal
 CEM - Centro de Estudos da Metrópole
 CMH-SP - Conselho Municipal de Habitação de São Paulo

COHAB - Companhia Municipal de Habitação
DEF - Definição Geral da Política
DEMHAB - Departamento Municipal de Habitação
DO - Diários Oficiais
FAR - Fundo de Arrendamento Residencial
FISC - Fiscalização e aprovação da prestação de contas da política
FDS - Fundo de Desenvolvimento Social
FMH - Fundo Municipal de Habitação
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GEST - Gestão Administrativa
IPs - Instituições Participativas
LOA - Lei Orçamentária Anual
MCMV - Minha Casa, Minha Vida
MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
OP - Orçamento Participativo
PMH - Política Municipal de Habitação
SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
URBEL - Companhia de urbanização da cidade
ZEIS - Zonas de Especial Interesse Social

Mechanisms between decision and implementation: effectiveness in municipal housing councils

Keywords: public policies; participatory institutions; effectiveness; municipal councils; housing.

ABSTRACT Introduction: This article evaluates, within the framework of the Participatory Institutions (PIs) Effectiveness agenda, whether and how municipal housing councils affect public policies. First, it has identified the types of decisions produced by these councils. Then the effects on the policy were verified. **Material and Methods:** For this part of the investigation, decisions aimed at driving policies were analyzed. They are related to the definition of criteria of a federal program and the definition of guidelines on urban operations with municipal resources. In the first case, it was made an analysis of the decisions of councils of different municipalities on selection criteria of the program Minha Casa, Minha Vida. In the second case, it was analyzed decisions of the housing council of São Paulo for housing construction. **Results:** The finds shows that decisions affect and produce effects on public policy. Furthermore, it spells out how councils focus on policy, revealing mechanisms that affect the effects of their decisions. The mechanisms are *induced discretion, bureaucratic efficiency and local interinstitutional competence*. **Discussion:** How these mechanisms operate can change the degree and speed of effects on public policy, not only of municipal housing councils, but also of other PIs.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.