

**DEMOCRACIA, ARENAS DECISÓRIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS:
O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA****Maria Rita Loureiro**

Professora da Fundação Getulio Vargas-São Paulo (FGV-SP)

Vinicius Macário

Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-SP

Pedro Guerra

Mestrando em Administração Pública e Governo na FGV-SP

Tomando para confronto o padrão decisório vigente no período autoritário, na implantação da política habitacional do Banco Nacional de Habitação (BNH), este estudo focaliza os arranjos institucionais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), examinando-os tanto do ponto de vista democrático quanto de sua efetividade para alcançar os objetivos propostos. Ou seja, indaga se tais arranjos incentivam ou não a participação mais ampliada de uma pluralidade de atores nela envolvidos e se eles favorecem ou não a coordenação de sua implementação e o alcance das metas propostas.

Do ponto de vista teórico, o trabalho se ancora nas formulações da teoria democrática contemporânea, relativas aos impactos dos desenhos institucionais sobre os resultados das políticas públicas, partindo das análises de Lijphart (1999) e Stark e Brustz (1998), que relacionam positivamente a estabilidade e as eficiências das políticas públicas à existência de estruturas institucionais que incentivem processos decisórios inclusivos e a negociação entre uma pluralidade de atores.

A hipótese geral da pesquisa sustenta a ideia de que o PMCMV é uma política com um arranjo institucional de decisão legitimador e capacitador (conforme a tipologia adotada pela pesquisa), o que resulta em sua eficácia e em alto percentual de execução das suas metas.

A análise dos dados selecionados relativos às regras de funcionamento do programa, das organizações

e processos bem como dos principais atores envolvidos com a sua formulação e efetivação conclui que a hipótese não foi completamente confirmada. Mesmo tendo alcançado as metas estabelecidas, com arranjos de gestão e monitoramento orientados para elevar a eficiência da política, o arranjo institucional não se mostrou politicamente legitimador, na medida em que atores sociais importantes na área, como os movimentos populares pró-moradia e grupos organizados de especialistas em temas urbanos e suas respectivas demandas, não têm sido inteiramente contemplados nas arenas decisórias.

Uma melhor avaliação do PMCMV pode ser feita por meio do confronto com a política habitacional do BNH. Ambas tiveram em comum a participação importante do empresariado da construção civil e dupla orientação, visando não só ao objetivo social de superar o déficit de moradia para segmentos de baixa renda, mas igualmente ao objetivo econômico de dinamizar o mercado. Também os dois programas não conseguiram inserir a política habitacional em um quadro mais amplo de reforma urbana com mudanças mais estruturais e de longo prazo.

Todavia, existem diferenças importantes: o peso considerável do empresariado e o predomínio da lógica econômica sobre a social na política do BNH certamente correspondem ao contexto autoritário e repressivo do período e com arranjos institucionais em que as decisões eram tomadas em círculos restritos de atores que gozavam de posição privilegiada junto ao presidente da República ou a algum ministro mais

poderoso. Ao contrário, a incorporação de segmentos de baixa renda, a preocupação de atender restrições de ordem legal e ambiental, além de reivindicações de melhorias técnicas e urbanísticas e ainda a orientação sistemática de capacitação da burocracia, especialmente dos governos municipais encarregados da infraestrutura urbana têm tudo a ver com o quadro democrático, o maior comprometimento dos governos Lula e Dilma com demandas sociais e com a criação de novos aparatos institucionais formados por colegiados de representação plural. Em outras palavras, a criação do Ministério das Cidades, que mantém uma secretaria orientada para a produção de moradias de interesse social, a constituição de fundos de financiamento que ampliaram os recursos para a área, a formação de conselhos que incluem vários segmentos sociais, o aperfeiçoamento de regras de execução e controle de obras etc., tudo isso representa diferença fundamental entre o padrão decisório anterior e os resultados da política, bastante afastados dos objetivos estabelecidos.

A despeito dessas diferenças importantes entre os dois programas habitacionais e mesmo considerando que a área habitacional do governo federal tenha apresentado avanços institucionais importantes, os arranjos aí estabelecidos ainda não conseguiram se legitimar inteiramente do ponto de vista da inclusividade dos interesses envolvidos. Isso pode explicar por que o PMCMV ainda está orientado basicamente pela lógica empresarial e econômica de curto prazo e não inserida em uma política mais estrutural de planejamento e de reforma urbana que, mesmo implicando um cenário temporal de longo prazo, é indispensável para melhorar a qualidade de vida nas cidades e eliminar efetivamente o enorme déficit habitacional para a população, como reivindicam os especialistas da área e grupos sociais envolvidos.

SUMÁRIO EXECUTIVO