

LUCAS PAZOLINI DIAS RODRIGUES

**ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A INFLUÊNCIA DOS STREET-
LEVEL BUREAUCRATS (BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA) NO
PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL DO
ESTADO DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa como, parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de Magister Scientiae.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2016

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da
Universidade Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

R696a
2016
Rodrigues, Lucas Pazolini Dias, 1990-
Análise de políticas públicas : a influência dos street
level bureaucrats (burocratas de nível de rua) no processo
de implementação da política habitacional do estado de
Minas Gerais / Lucas Pazolini Dias Rodrigues. - Viçosa, MG,
2016.

xv, 141f. : il. ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador : Suely de Fátima Ramos Silveira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de
Viçosa.

Referências bibliográficas: f.116-121.

1. Política habitacional - Minas Gerais. 2. Administração
municipal. 3. Servidores públicos - Minas Gerais.
4. Habitação popular. 5. Política pública. I. Universidade
Federal de Viçosa. Departamento de Administração e
Contabilidade. Programa de Pós-graduação em
Administração. II. Título.

CDD 22. ed. 363.58098151

LUCAS PAZOLINI DIAS RODRIGUES

**ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A INFLUÊNCIA DOS STREET-
LEVEL BUREAUCRATS (BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA) NO
PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL DO
ESTADO DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de Magister Scientiae.

APROVADA em: 19 de Fevereiro de 2016

Aline Werneck Barbosa de Carvalho
(Coorientadora)

Edson Arlindo Silva
(Coorientador)

Neide Maria de Almeida Pinto
(Membro da Banca Examinadora)

Suely de Fátima Ramos Silveira
(Orientadora)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha mãe Geralda e minha avó Nadir, que com carinho, cuidado e empenho possibilitaram que esse sonho se tornasse realidade.

Se não puder voar, corra.
Se não puder correr, ande.
Se não puder andar, rasteje,
mas continue em frente de qualquer jeito.

(Martin Luther King)

AGRADECIMENTOS

Agradeço,

Primeiramente, àquela que é a fonte de inspiração e força para seguir em frente: minha família. Com especial carinho à minha mãe Geralda e avó Nadir que viabilizaram o caminho até aqui. Agradeço também ao meu irmão Arthur, minhas tias e tios, primos, madrinhas, padrinhos e afilhados.

À professora Suely, que me deu a oportunidade de vivenciar e apaixonar pela pesquisa. A experiência adquirida nesses 4 anos e 8 meses contribuíram não somente para meu crescimento profissional, mas também pessoal. Obrigado por abrir as portas do seu gabinete e proporcionar momentos inesquecíveis.

E o que dizer do Grupo de Pesquisa! Os da velha guarda: Alexandre, Myriam, Marinalva e Vinícius. Os da jovem guarda: Alice, Evilázio, Jéssica Natália (B1), Jéssica Andrade (B2), Karinne, Leonardo, Maria Olímpia, Marina, Rafael e Rosimere, Vocês fizeram com que os momentos mais difíceis fossem superados com muito bom humor e risadas. O apoio de todos vocês foi imprescindível para que este dia chegasse. Em especial o Dr. Alexandre com o qual tive grande aprendizado e o prazer de compartilhar experiências memoráveis.

Aos professores do Departamento de Administração e Contabilidade (DAD), em especial, Edson e Afonso, pelos conselhos, além dos agradáveis e engraçados momentos nos corredores do DAD. À professora Aline Werneck pela atenciosa leitura e importantes sugestões nas versões anteriores deste trabalho.

Aos servidores do DAD, principalmente, à Luiza, Soraia, Luís e Thiago pelo apoio. Cada um à sua maneira contribuíram com este estudo.

Aos amigos do mestrado, de repúblicas, da UFV e a todos que direta ou indiretamente contribuíram.

E um agradecimento mais do que especial àquela que durante todo o mestrado mais apoiou: minha namorada Cristina. Os momentos de tristeza, angústia, nervosismo e desesperos foram abrandados pela sua presença. Obrigado por me proporcionar momentos tão especiais. Você é inesquecível!

À CAPES pela bolsa de estudos, à FAPEMIG e CNPQ pelo financiamento aos projetos, fomentando as pesquisas necessárias para a elaboração desta dissertação.

BIOGRAFIA

LUCAS PAZOLINI DIAS RODRIGUES, filho de Geralda Angélica Rodrigues, nasceu no dia 12 de janeiro de 1990, em Ponte Nova, Minas Gerais. Em 2008 iniciou o curso de graduação em Administração na Universidade Federal de Viçosa (UFV), graduando-se em março de 2014. Ao longo da graduação, como bolsista de iniciação científica, desenvolveu estudos relacionados à políticas públicas, em especial sobre a temática de habitação de interesse social. No ano de 2014, integrou-se como aluno no Programa de Pós-Graduação em Administração, com área de concentração em Administração Pública, da UFV, por meio do qual se tornou Magister Scientiae em 2016.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	viii
LISTA DE QUADROS	ix
LISTA DE FIGURAS	x
LISTA DE TABELAS	xi
RESUMO	xii
ABSTRACT	xiv
1. INTRODUÇÃO	1
1.1 Objetivos	4
1.1.1 Objetivo Geral	4
1.1.2 Objetivos Específicos.....	5
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	6
2.1 Políticas Públicas	6
2.2 Análise de Políticas Públicas	7
2.3 Implementação de Políticas Públicas.....	10
2.4 Street-Level Bureaucrats	14
3. POLÍTICA ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PEHIS)	22
4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	25
4.1 Caracterização e Coleta de Dados	25
4.2 Análise dos Dados.....	36
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	40
4.1 Descrição e Análise do Contexto, das Características Regionais do estado de Minas Gerais e dos Atores da Pesquisa.....	41
4.1.1 Ambiente Normativo-Legal da Política Habitacional.....	41
4.1.2 Disparidades Regionais do estado de Minas Gerais	48
4.1.3 Caracterização dos Atores Participantes da Pesquisa	58
4.2 O Processo de Implementação do Programa Lares Habitação Popular (PLHP)/Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)	65
4.3 Identificação e Análise dos Fatores que Influenciam a forma de Atuação dos Burocratas de Nível de Rua	90

4.4 Os Burocratas e seu Poder Discrecionário	100
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO	111
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	116
APÊNDICE	122
Apêndice I – Roteiro de Entrevistas Burocratas de Nível de Rua (Responsáveis Técnicos)	122
Apêndice II – Roteiro de Entrevistas Burocratas de Nível de Rua (Engenheiros Locais)	125
Apêndice III – Roteiro de Entrevistas Burocratas de Nível de Rua (Agentes Estaduais)	128
Apêndice IV – Questionário para Beneficiários	131
Apêndice V – Fotos dos Conjuntos Habitacionais Visitados	133

LISTA DE SIGLAS

AE – Agente Estadual
ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais
APP – Área de Preservação Permanente
BNH – Banco Nacional de Habitação
CEF – Caixa Econômica Federal
CMH – Conselho Municipal de Habitação
COHAB-MG – Companhia de Habitação de Minas Gerais
CONEDRU – Conselho de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana
COPANOR – COPASA Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais
COPASA – Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CPF – Cadastro de Pessoa Física
CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social
DH – Déficit Habitacional
EL – Engenheiro Local
FEH – Fundo Estadual de Habitação
FJP – Fundação João Pinheiro
IH – Inadequação Habitacional
MCIDADES – Ministério das Cidades
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PBQP-H – Programa Mineiro da Qualidade e Produtividade no Habitat
PEHIS – Política Estadual de Habitação de Interesse Social
PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse social
PLHP – Programa Lares Habitação Popular
PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PNH – Política Nacional de Habitação
PROHAB – Programa de Habitação Popular de Minas Gerais
RG – Registro Geral
RT – Responsável Técnico
SEDRU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana
SEF – Secretaria de Estado de Fazenda
SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TTS – Trabalho Técnico Social
UFV – Universidade Federal de Viçosa

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conceitos da Policy Analysis.....	7
Quadro 2 - Variáveis intervenientes do processo de Implementação.....	11
Quadro 3 - Condições de trabalho que influenciam os Burocratas de Nível de Rua	17
Quadro 4 - Aspectos relacionados à Lógica das Burocracias de Nível de Rua.....	20
Quadro 5 - Variáveis para Caracterização das Mesorregiões de Minas Gerais.....	26
Quadro 6 - Código de Identificação dos Participantes	35
Quadro 7 - Descrição e Fundamentação Teórica das Categorias de Análise	37
Quadro 8 - Conjunto de Normativos que orientam a PEHIS e o PLHP/PMCMV ...	42
Quadro 9 - Componentes da Inadequação Habitacional.....	56
Quadro 10 - Características Básicas dos Responsáveis Técnicos.....	60
Quadro 11 - Características Básicas dos Engenheiros Locais	62
Quadro 12 - Eixos do Trabalho Social	87
Quadro 13 - Características de Discrecionabilidade e Implicações Práticas.....	108

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Variáveis que influenciam a atuação dos Burocratas de Nível de Rua....	18
Figura 2 - Distribuição dos Investimentos do PLHP no estado de Minas Gerais.....	24
Figura 3 - Municípios que receberam investimentos do PLHP	27
Figura 4 - Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes que receberam investimentos do PLHP	28
Figura 5 - Municípios que tiveram a COHAB-MG como Instituição Gestora.....	29
Figura 6 - Seleção dos vinte municípios para pesquisa in loco	31
Figura 7 - Número de Municípios e regiões de realização da pesquisa in loco.....	32
Figura 8 - Sujeitos da Pesquisa	33
Figura 9 - Percurso Metodológico	39
Figura 10 - Percentual de Residentes em Domicílios Urbanos.....	50
Figura 11 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e Taxa de Alfabetização	52
Figura 12 - Produto Interno Bruto (PIB) per Capita Médio das Mesorregiões de Minas Gerais	54
Figura 13 - Déficit Habitacional das Mesorregiões de Minas Gerais.....	56
Figura 14 - Inadequação das Mesorregiões de Minas Gerais	58

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados para Cálculo Amostral	34
Tabela 2 – Ficha para Posicionamento dos Respondentes	38
Tabela 3 - Características Demográficas das Mesorregiões de Minas Gerais	49
Tabela 4 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das Mesorregiões de Minas Gerais	51
Tabela 5 - Produto Interno Bruto (PIB) per Capita e Renda Média Domiciliar das Mesorregiões de Minas Gerais	53
Tabela 6 - Déficit Habitacional Relativo e Absoluto das Mesorregiões de Minas Gerais	55
Tabela 7 - Inadequação Habitacional Relativa e Absoluta das Mesorregiões de Minas Gerais	57
Tabela 8 - Beneficiários e Gênero	63
Tabela 9 - Estado Civil dos Respondentes	63
Tabela 10 - Nível de Escolaridade dos Respondentes	64
Tabela 11 - Rendimento Familiar Mensal dos Respondentes	64
Tabela 12 - Ocupação dos Respondentes	65
Tabela 13 - Divulgação do Cadastramento segundo avaliação dos beneficiários do PLHP/PMCMV	70
Tabela 14 - Informações para Cadastramento segundo avaliação dos beneficiários do PLHP/PMCMV	73
Tabela 15 - Confiança nos Burocratas de Nível de Rua segundo avaliação dos beneficiários do PLHP/PMCMV	74
Tabela 16 - Hierarquização e Seleção de Candidatos segundo beneficiários do PLHP/PMCMV	80
Tabela 17 - Provimento de Infraestrutura do Empreendimento em tempo hábil segundo avaliação de beneficiários do PLHP/PMCMV	85
Tabela 18 - Nível de satisfação com o Pré-Morar	88
Tabela 19 - Agrupamento dos Municípios de Minas Gerais por Habitantes e a Existência de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS	102

RESUMO

RODRIGUES, Lucas Pazolini Dias, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, Fevereiro de 2016. **Análise de Políticas Públicas: a influência dos Street-Level Bureaucrats (Burocratas de Nível de Rua) no processo de implementação da Política Habitacional do estado de Minas Gerais.** Orientador: Suely de Fátima Ramos Silveira. Coorientadores: Aline Werneck Barbosa de Carvalho e Edson Arlindo Silva.

Os problemas relacionados à habitação no Brasil se evidenciaram ao longo do século XIX, se intensificando na primeira metade do século XX. Desde então, o Estado, principalmente por meio da esfera federal, passou a elaborar ações para enfrentamento deste problema. Após a promulgação da Constituição de 1988, houve um gradativo processo de descentralização das ações governamentais, cabendo aos estados e municípios maiores direitos e deveres. A transmissão de responsabilidades também ocorreu no âmbito federal, entretanto as fragilidades administrativas e de pessoal que caracterizam a maioria dos municípios brasileiros tendem a prejudicar o seu desenvolvimento. Nesse cenário, destacam-se os Burocratas em Nível de Rua, que são agentes municipais que possuem relação direta com os beneficiários, principalmente na etapa de implementação de políticas ou programas públicos. Desse modo, questiona-se: até que ponto estes agentes possuem influência na implementação de uma política habitacional? Nessa conjuntura, destaca-se a Política Habitacional de Interesse Social do estado de Minas Gerais, tendo em vista que este estado possui o segundo maior contingente de déficit habitacional do Brasil, além de apresentar um variado e diverso conjunto de municípios. Apresentados os aspectos contextuais em relação ao problema evidenciado, tem-se como objetivo deste estudo compreender o modo como os burocratas de nível de rua se inserem, atuam e influenciam o processo de implementação da Política Habitacional do estado de Minas Gerais. Foi realizado um estudo de caráter descritivo e explicativo, tendo como objeto de estudo os burocratas de nível de rua que atuaram na implementação do principal programa da PEHIS, o Lares Habitação Popular (PLHP) a partir do ano de 2012, quando passou a ser implementado em parceria com o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) do governo federal. O PLHP/PMCMV se destina a ação de provisão habitacional. Além dos burocratas de nível de rua, os demais sujeitos deste estudo foram os agentes estaduais que participam do processo de implementação do Programa em 20 (vinte) municípios selecionados e uma amostra de beneficiários do Programa. Os meios de

investigação utilizados foram a pesquisa bibliográfica, a documental, a de levantamento, aplicação de questionários estruturados e entrevistas com roteiros semiestruturados. Foram realizados contatos e, posteriormente, concretizadas as entrevistas (gestores estaduais e municipais) e a aplicação dos questionários (beneficiários). O tratamento das informações obtidas foi feito por meio da análise de conteúdo. A expectativa para a realização deste estudo foi contribuir para fomentar o debate sobre a análise de políticas públicas, particularmente no que se refere aos atores de nível de rua, sob a abordagem da implementação, apresentando uma estrutura conceitual que possa ampliar a compreensão de todo o processo político. Em termos gerais, destaca-se que, mesmo tendo havido importantes avanços frente ao papel dos burocratas municipais na Política Habitacional do estado de Minas Gerais, a sua participação ainda é incipiente, principalmente no que se refere ao poder de intervenção para propor modificações aos formuladores. Somente assim, os agentes municipais poderão assumir um papel de protagonismo frente ao setor habitacional no estado.

ABSTRACT

RODRIGUES, Lucas Pazolini Dias, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2016. **Public Policy Analysis: the influence of Street-Level Bureaucrats in the implementation process of Housing Policy of the state of Minas Gerais.** Adviser: Suely de Fátima Ramos Silveira. Co-advisers: Aline Werneck Barbosa de Carvalho and Edson Arlindo Silva.

The housing-related problems in Brazil is evidenced throughout the nineteenth century, intensifying in the first half of the twentieth century. Since then, the state, mainly through federal, began to develop actions to confront this problem. After the promulgation of the 1988 Constitution, there was a gradual process of decentralization of government actions, whereas the states and municipalities greater rights and duties. The transfer of responsibilities also occurred at the federal level, however the administrative and personal weaknesses that characterize most municipalities tend to undermine their development. In this scenario, we highlight the Bureaucrats in street level, which are municipal agents who have direct relationship with the beneficiaries, particularly in the implementation stage of policy or public programs. Thus, the question is: to what extent these agents have influence on the implementation of a housing policy? At this juncture, there is the Housing Policy of Social State of Minas Gerais Interest, considering that this state has the second largest contingent of housing deficit in Brazil, in addition to a varied and diverse set of municipalities. Presented the contextual aspects in relation to the evident problem, there is the objective of this study was to understand how the street-level bureaucrats fall, act and influence the process of implementation of the housing policy of the state of Minas Gerais. This is a descriptive and explanatory character study, with the object of study street-level bureaucrats who worked in the implementation of the main program of PEHIS, the Lares Popular Housing (PLHP) from the year 2012, when it began to be implemented in partnership with the Program Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) the federal government. The PLHP / PMCMV intended to housing provision for action. In addition to the street-level bureaucrats, the other subjects of this study were the state agencies involved in the program implementation process within twenty (20) selected municipalities and a sample of program beneficiaries. The research methods used were the literature and documents, the survey, structured questionnaires and interviews with semi-structured scripts. Contacts were made and subsequently realized interviews (state and municipal) and the questionnaires (beneficiaries). The treatment of the

information obtained was done by content analysis. The expectation for this study was to deepen the debate on the analysis of public policies, particularly with regard to street-level actors in the approach to implementation, presenting a conceptual framework that can enlarge understanding of all political process. Overall, it is emphasized that, even though there was significant progress against the role of municipal bureaucrats in the Housing Policy of Minas Gerais, their participation is still in its infancy, especially with regard to the intervention power to propose modifications to formulators. Only then, municipal agents may play a role opposite role to the housing sector in the state.

1. INTRODUÇÃO

A dificuldade de acesso à habitação adequada no Brasil foi evidenciado como problema de ordem pública desde a segunda metade do século XIX. Maricato (2008), aponta que a instituição da Lei de Terras¹ em 1850 e a Abolição da Escravatura² em 1888, configuraram-se como as origens dos problemas habitacionais do país.

Ao longo de todo século XIX a principal forma de moradia dos trabalhadores nas cidades foram os cortiços e durante esse período uma série de leis foram instituídas de modo a estimular mudanças no padrão das habitações (MARICATO, 2000). Como exemplos de iniciativas regulatórias que almejavam estabelecer novos parâmetros para construção de moradias aos trabalhadores estão os Códigos Sanitários e os de Posturas (BONDUKI, 1998).

De maneira paralela, a partir do final do século XIX o Estado implementou uma série de ações para evitar a propagação de doenças e epidemias nas grandes cidades brasileiras. Como principal ação foram enviados médicos para adentrarem nos interiores das habitações da população de baixa renda (CYMBALISTA e MOREIRA, 2006), movimento conhecido como Reforma Sanitarista.

Até meados da década de 1920, a fiscalização e a polícia sanitária estiveram atuantes, contudo foram incapazes de impedir a proliferação de cortiços e habitações precárias (BONDUKI, 1998).

As áreas urbanas se tornaram cada vez mais populosas no país ao longo do século XX. O processo de êxodo rural se intensificou principalmente entre 1950 e 1970, em que as famílias que viviam no campo passaram a migrar para as cidades em busca de melhores oportunidades de vida.

Entretanto, devido ao grande contingente de pessoas e à incapacidade dos municípios (principalmente as cidades de grande porte) em planejar a alocação populacional e gerar riqueza suficiente para satisfazer às necessidades dos novos residentes, agravaram-se os problemas sociais nas áreas urbanas, dentre eles os relacionados à demanda por moradia.

Para conter o agravamento da situação habitacional no país o Estado passou a

¹ Limitou o acesso à propriedade de terras, principalmente das famílias mais carentes, ao transformá-la em mercadoria, sendo necessário ter a sua posse para então construir habitações

² O uso da mão de obra escrava era largamente utilizada nas grandes propriedades rurais, com o fim da escravidão um considerável contingente populacional de agora ex-escravos migrou para as cidades se estabelecendo em habitações improvisadas.

criar políticas de enfrentamento ao problema da habitação, entretanto essas apresentavam limitações que não permitiram seu desenvolvimento e disseminação. Dentre as falhas, destacam-se a falta de fontes perenes de recursos e mecanismos de monitoramento, controle e avaliação, que tornaram as políticas habitacionais ineficientes para suprir o crescente aumento do déficit de moradias, principalmente entre as famílias de baixa renda³.

Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, as ações voltadas para a habitação concentravam-se no Governo Federal que embora tenha, através da criação de instituições, buscado soluções para o problema, essas não apresentaram resultados efetivos, sendo ineficazes no sentido de impedir o contínuo crescimento do déficit habitacional.

Por meio da Constituição Federal de 1988, os estados e municípios passaram a ter maiores responsabilidades na elaboração e fomento de políticas públicas. A partir deste período, programas e projetos habitacionais elaborados e implementados pelos governos estaduais passaram a ser mais comuns, descentralizando as ações do Governo Federal.

A partir da década de 1990, foi notável o aumento da autonomia e das responsabilidades dos municípios em relação à provisão de bens e serviços públicos (LUBAMBO, 2006). Entretanto, é necessário questionar quanto à capacidade dos governos locais em oferecer tais serviços de forma a possibilitar o efetivo alcance dos objetivos predeterminados. Nesse sentido, boas práticas administrativas e disponibilidade de recursos financeiros e humanos impactam diretamente para adequada implementação de uma política.

Porém, o que se mostra recorrente na administração pública brasileira, mais especificamente nos municípios de menor porte, são fragilidades administrativas e de pessoal para executarem de modo adequado as ações compiladas na política (RODRIGUES e SILVEIRA, 2014). Em relação às políticas habitacionais, tais efeitos influenciam o seu desenvolvimento, porém de forma negativa, podendo comprometê-lo (ARRETCHE, VASQUEZ e FUSARO, 2007).

Neste âmbito de atuação governamental, destacam-se diferentes e (algumas vezes) divergentes atores ou stakeholders que, dotados de interesses e preferências,

³ Para este estudo, considera-se famílias de baixa renda aquelas que possuem rendimento mensal igual ou inferior à três salários mínimos, o que enquadra tais famílias como potenciais beneficiárias de programas de interesse social.

influenciam o modo como se implementa, monitora e avaliam-se as políticas públicas. Para fins de controle e avaliação, Posavac e Carey (1992) consideram que é preciso identificar os principais stakeholders envolvidos, assim como seus anseios. Na esfera da habitação de interesse social, podem ser destacados agentes tanto governamentais (gestores municipais, estaduais e federais) quanto da sociedade civil (empresas da construção civil, conselhos gestores, cooperativas, associações), que podem possuir visões e interesses distintos.

Essa rede de inter-relações promove um intenso ambiente de debate entre visões e objetivos divergentes que impactam a execução das ações governamentais. Assim tem-se aqueles que podem ser destacados como burocratas em nível de rua (ou street-level bureaucrats). Tendo em vista sua proximidade com a população, estes agentes possuem posição estratégica para o alcance dos objetivos das políticas públicas, inclusive a habitacional.

Retratados por Michael Lipsky (2010), no início da década de 1980, os street-level bureaucrats representam o mais direto e principal ponto de inter-relação entre a ação do poder público e os beneficiários. Nesse sentido, têm papel determinante para o alcance (ou não) dos objetivos e na percepção da população alvo quanto à sua satisfação. A expressão “street-level bureaucrats ou burocratas de nível de rua” refere-se aos agentes que implementam as políticas públicas e que podem agir com discricionariedade, isto é, atuar de alguma forma, beneficiando ou impondo restrições e sanções na alocação dos recursos ou na implementação de políticas públicas (THOMANN, 2015; TUMMERS e BEKKERS, 2014; LOTTA, 2010)

Diante do contexto destacado, surgem os seguintes questionamentos: de que forma os burocratas em nível de rua influenciam na implementação da Política Pública Habitacional do estado de Minas Gerais? Quais fatores possuem maior impacto para determinar uma eficiente implementação?

A análise da etapa de implementação de políticas públicas sob a perspectiva dos burocratas em nível de rua (street-level bureaucrats) ainda se apresenta incipiente em meio à literatura, inclusive no contexto nacional. Meyers e Vorsanger (2010) destacam que estudos com essa abordagem são ignorados, tendo em vista a dificuldade em realizar pesquisas relacionadas a esse processo. A necessidade de realização destes estudos está no fato de que a compreensão das atividades e influências dos burocratas em nível de rua pode possibilitar importantes avanços frente às causas de sucessos e fracassos na implementação de políticas públicas (MEYERS e VORSANGER, 2010).

Reforçando o exposto, encontra-se outro hiato frente a estudos com essa abordagem no contexto nacional, quando considerado o tema da habitação de interesse social em meio a municípios de pequeno porte⁴. Em pesquisas a sítios eletrônicos como Scielo e Spell não foram encontrados estudos com tais características, evidenciando a necessidade de lançar olhares a este cenário.

Sendo assim, o presente estudo se enquadra frente a essa lacuna teórica e de estudos empíricos, contribuindo para o entendimento quanto às funções dos burocratas de nível de rua envolvidos no processo de implementação verificando seu modo de atuação, as relações de forças que influenciam suas ações, bem como as consequências em relação ao alcance das metas necessárias à adequada implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) de Minas Gerais.

Fundamentando-se no modelo teórico proposto por Lipsky (2010), buscou-se compreender o modo como os burocratas de nível de rua se inserem, atuam e influenciam o processo de implementação da PEHIS. Deve ser ressaltado que essa Política do estado de Minas Gerais se materializa em ações práticas, por meio do Programa Lares Habitação Popular (PLHP) o qual é destinado grande parte do montante de recursos do orçamento para o setor habitacional. Portanto, considerou-se para os fins da análise da implementação as etapas deste Programa.

Como forma de delimitar a amplitude da pesquisa, pretendeu-se focar o período posterior a 2012, quando o PLHP passou a ser implementado em parceria com o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) do governo federal. Justifica-se a escolha do estado, tendo em vista seu diversificado contexto social e econômico, notando-se a existência de variado conjunto de municípios que apresentam realidades diversas. Essas características contribuirão, também, para compreender o modo como o ambiente influencia a ação dos burocratas.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

O presente estudo se propõe a analisar o modo como atuam os burocratas em nível de rua no processo de implementação da Política Habitacional em municípios do

⁴Classificação segundo IBGE (2010): Município de pequeno porte I – até 20.000 habitantes / Município de pequeno porte II – de 20.001 até 50.000 habitantes / Município de médio porte – de 50.001 até 100.000 habitantes / Município de grande porte – de 100.001 até 900.000 habitantes / Metrópole – mais de 900.001 habitantes.

Estado de Minas Gerais, considerando os fatores internos e externos que impactam a forma de ação.

1.1.2 Objetivos Específicos

Especificamente pretende-se:

- Descrever e analisar o processo de implementação do Programa Lares Habitação Popular (PLHP) em parceria com o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV);
- Analisar o ambiente no qual atuam os burocratas de nível de rua;
- Identificar e analisar os fatores que influenciam na forma da atuação adotada pelos burocratas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Políticas Públicas

Em meio a um conjunto populacional robusto e heterogêneo, tem-se o advento de interesses, valores e aspirações de grupos, que podem expressar posições divergentes e estabelecer situações de enfrentamento. Como forma de manter os conflitos gerados em níveis aceitáveis, torna-se necessária a política (RUA, 1997).

Quando estabelecida para o enfrentamento de um problema que afeta a coletividade, denota-se uma política pública, que representa uma orientação à atividade ou passividade de alguém (SECCHI, 2010).

As políticas públicas são uma combinação entre planejamento racional, incrementalismo, concorrência entre grupos, preferências da elite, forças sistemáticas, processos políticos e influências institucionais (DYE, 2008). O fato de serem compostas por esta complexa rede de elementos torna improvável a formulação de uma definição singular quanto as políticas públicas, porém determinados fatores são reiterados por alguns estudiosos.

Diversos autores conceituaram as políticas públicas (CUNHA e CUNHA, 2002; SARAIVA, 2006; SOUZA, 2006; DYE, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2007; SMITH e LARIMER, 2009), sendo possível destacar alguns elementos comuns entre suas concepções, como: a existência de um problema público; a resolução dos conflitos de forma pacífica; a presença de atores diversos; existência de procedimentos formais e informais, e o estabelecimento de objetivos e estratégias de ação.

Declaradas de forma explícita ou não, as políticas implicam em uma cadeia de causalidade, considerando as condições atuais bem como consequências futuras (RIST, 1994). A presença de um problema de caráter público e sua consequente resolução pacífica, representam a gênese para formação das políticas públicas.

Nesse sentido, Burguer (1993), baseando-se em Jenkins (1978), ressalta que, por meio de um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator político, ou agrupamento destes, são estipulados objetivos bem como os meios para alcançá-los. O autor ainda destaca que esse agregado de decisões deve estar compreendido nos limites da alçada destes atores políticos.

Esse conjunto de decisões é entendido por Rist (1994) como orientações reunidas para serem transmitidas a implementadores. Tal passagem permite considerar

a necessidade da interlocução entre atores governamentais, o que demanda canais que permitam a correta e coerente transmissão de informações e/ou, orientações.

Majone e Quade (1980) apontam que, de modo a entender à fundo problemas socio-técnicos e produzir soluções cada vez melhores aos problemas da coletividade, tem-se a análise de políticas públicas.

2.2 Análise de Políticas Públicas

O termo “policy analysis” (ou análise de políticas públicas) foi introduzido por Harold Laswell em 1936, como forma de conciliar o conhecimento acadêmico com a produção empirista do governo e, assim, estabelecer o diálogo entre grupos de interesse e o governo (SOUZA, 2006).

A análise de políticas públicas é caracterizada pela utilização variada de métodos e disciplinas das ciências sociais, visando a formação de um agregado de informações que visem contribuir para as políticas e, por consequência, para a resolução de problemas públicos (DUNN, 2003). Tal fato possibilita um entendimento sob bases e perspectivas variadas, em relação às políticas, ampliando as possibilidades de geração de conhecimento em relação às diferentes dimensões que as envolvem.

Com vistas a compreender a policy analysis, Frey (2000) apresenta alguns conceitos importantes, destacados no Quadro 1, considerando algumas das abordagens utilizadas para o entendimento das políticas.

Quadro 1 - Conceitos da Policy Analysis

Polity	É formada pelo sistema jurídico e a estrutura institucional do sistema político administrativo, representando assim a ordem do sistema político.
Politics	Refere-se ao processo político, com seu caráter conflituoso, ocasionado pela imposição de objetivos, os conteúdos e as decisões de distribuição.
Policy	Está relacionado à configuração dos programas, do conteúdo material das decisões políticas e os problemas técnicos, ou seja, são os conteúdos concretos.
Policy Network	Entendido como as interações entre instituições e grupos diversos do governo e da sociedade civil para a formulação e implementação de uma determinada policy (HECLO, 1978).
Policy Arena	Os processos de conflito e consenso nas diversas áreas da política. Estes processos podem ser distinguidos pelo seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo.
Policy Cycle	São fases fracionadas do processo político-administrativo frente à resolução de problemas. Por meio do policy cycle são representadas, por fases sequenciais, elementos do transcurso político-administrativo, podendo ser investigados o jogo de poder, as redes políticas e sociais, além das ações práticas investidas em cada fase.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Frey (2000).

Na busca por obter melhor compreensão quanto ao problema a ser investigado, faz-se necessário entender as bases teóricas sob as quais a questão pode ser compreendida. Assim, esta proposta de estudo insere-se no âmbito da análise de políticas públicas, tendo como referência o modelo do Ciclo Político.

A abordagem do Policy Cycle (ou Ciclo de Políticas Públicas) foi proposta por Harold Laswell na década de 1950, como meio para se assimilar as políticas públicas em um modelo analítico composto por etapas sequenciais (JANN e WEGRICH, 2007). Diferentes concepções foram propostas para composição do ciclo (MAY e WILDAVSKY, 1978; BREWER e DELEON, 1983; THEODOULOU, 1995; RUA, 1997; SARAVIA, 2006; SOUZA, 2006; SECCHI, 2010), porém para os fins propostos neste estudo foi considerada a concepção de Frey (2000): percepção de problema, agenda, formulação da política, implementação e avaliação.

Mesmo tendo recebido diversas críticas, o modelo tem sido utilizado como estrutura básica no campo de estudos sobre políticas, tendo se tornado ponto de partida de uma variedade de tipologias do processo político (JANN e WEGRICH, 2007). Os autores ainda ressaltam que uma das principais razões para o sucesso e a longevidade da tipologia de estágios é o seu apelo como modelo normativo para o tipo-ideal, racional, baseado em evidência de tomada de decisão (policy making).

Considerando as etapas do Ciclo de Políticas Públicas individualmente tem-se a Percepção do Problema. Neste estágio, o analista de políticas públicas se interessa em identificar dentre inúmeros problemas aqueles mais apropriados para tratamento político, os quais podem ser percebidos por grupos sociais independentes, além de políticos ou pela própria administração pública (FREY, 2000).

Na fase de percepção e definição de problemas faz-se necessário responder a alguns questionamentos: de onde vêm os problemas? Por que alguns problemas são ignorados? Como um problema ganha acesso ao sistema político? Desse modo, as demandas que forem consideradas pelos formuladores de políticas como relevantes e mereçam maior atenção passam a pertencer à agenda de governo (THEODOULOU, 1995).

A agenda é definida nesse processo, pelo qual problemas e alternativas de soluções ganham ou perdem espaço e atenção com o público e a elite; assim, diferentes grupos disputam entre si para que suas questões sejam abarcadas no limitado espaço da agenda (BIRKLAND, 2007).

Uma agenda pode ter bases concretas como uma lista de projetos de lei, mas

também pode incluir uma série de crenças sobre a existência e a magnitude de determinados problemas, bem como devem ser enfrentados pelos agentes governamentais, o setor privado, as organizações sem fins lucrativos ou até mesmo pela ação em conjunto de algumas ou todas estas instituições (BIRKLAND, 2007).

De acordo com Secchi (2010), existem três condições para que um problema faça parte de uma agenda política: os diferentes atores (cidadãos, grupos de interesse, mídia, etc.) devem entender a situação como merecedora de intervenção; as possíveis ações devem ser consideradas necessárias e factíveis; e o problema deve tocar responsabilidades públicas.

Expressados os problemas, as propostas e demandas, estes são transformados em políticas e programas governamentais (JANN e WEGRICH, 2007), esta fase de Formulação de Políticas. Espera-se o envolvimento restrito de participantes nesta fase em relação ao processo de definição de agenda (SIDNEY, 2007).

A definição de políticas inclui o estabelecimento de objetivos e alternativas de ação. Entre formular políticas e tomar decisões existe uma separação clara, já que nem sempre as mesmas são formalizadas em programas distintos. Dessa maneira, pode-se considerar que existam dois sub-estágios nessa fase única do ciclo de políticas públicas (JANN e WEGRICH, 2007).

Conforme Heider (2010), a formulação de política pública envolve um processo complexo que é dirigido por vários fatores e não somente por escolhas racionais ou evidências ou insights obtidos a partir da avaliação. A autora refere-se aos fatores apresentados por Davies (2004) que influenciam as decisões políticas como experiência, expertise, julgamento, recursos, valores, hábitos, grupos de pressão, pragmáticos e contingências.

Estabelecidas as políticas e determinadas as estratégias de ação faz-se necessário coloca-las em prática, ou seja, implementar essas políticas. Esta fase foi detectada na década de 1970 como um elo perdido no estudo da formulação de políticas, assim pode-se considerar esta como uma das inovações conceituais mais importantes da pesquisa política nesse período (JANN e WEGRICH, 2007).

A execução dessas políticas ocorre via instituições ou organizações responsáveis que nem sempre são advindas do setor público, entrando em voga também por essa razão, a avaliação (JANN e WEGRICH, 2007).

A avaliação no campo das políticas públicas pode ser definida sob duas formas: a primeira, a pesquisa de avaliação como uma ferramenta analítica, envolvendo a

investigação de programas para obter informações quanto ao seu desempenho, processos e resultados; a segunda, a avaliação é vista como uma fase do ciclo de políticas públicas mais geral, retornando tais informações para o processo de decisão política (WOLLMANN, 2007)

Dada a natureza da proposta desta pesquisa, o foco do estudo é a etapa da implementação. Logo, faz-se necessário apresentar as suas premissas, conceitos e principais características, destacando a literatura internacional e nacional que versa sobre esta temática.

2.3 Implementação de Políticas Públicas

Para Barrett (2004), a literatura sobre implementação de políticas públicas consolidou-se nos anos 1970, devido à crescente preocupação quanto à efetividade das políticas públicas e da governança, o que culminou com importantes avanços nos estudos de políticas públicas.

Entretanto, Rua (1997) destaca que desde a década de 1970, os estudos sobre políticas públicas indicam o tratamento da implementação como um “elo perdido”, entre o processo de tomada de decisão e a avaliação dos resultados. Esse fato está baseado em uma inadequada visão quanto aos processos de formulação e implementação de políticas públicas (SILVA e MELLO, 2000).

Hill e Hupe (2002) definem a implementação como a fase inserida entre as expectativas e de uma política e os resultados percebidos. Na implementação são executadas as ações definidas como metas na formulação das políticas públicas (SILVA e MELO, 2000). Convergindo tais conceitos, Pressman e Wildavsky (1984) consideram a implementação como um processo que possibilita a interação entre os objetivos definidos e as ações necessárias para alcançá-los. Nesta etapa realiza-se o planejamento e organização dos recursos (humanos, financeiros, tecnológicos), buscando alcançar o propósito da política ou intenções de um grupo de atores (NAJAN, 1995; VIANA, 1996; SILVA, 2009).

Frey (2000) considera a implementação como uma fase do ciclo de políticas públicas que possui como objetivo o estabelecimento de ações que colocarão em prática a política elaborada. A implementação representa a tradução dos objetivos das políticas e/ou programas em instrumentos práticos, que permitirão o alcance ao público alvo e ao atendimento de suas necessidades. Nesse sentido, Frey (2000) destaca que o

interesse em realizar análises dessa etapa se refere ao fato de que, em muitas ocasiões, os resultados e impactos de algumas políticas não correspondem àqueles que foram projetados na etapa de elaboração.

Os sujeitos envolvidos na implementação se interagem constantemente em processos de negociação, permuta, persuasão e barganha, fazendo com que esta etapa seja visualizada de forma contínua e interativa (BARDACH, 1977). Desse modo, as ações dos sujeitos envolvidos influenciam tanto o resultado obtido quanto as diretrizes futuras.

A fase de implementação é caracterizada pela incorporação de diversificada rede de órgãos executores, que são diferentes entre si devido ao pertencimento a diferentes níveis de governo ou até mesmo por serem agentes não governamentais (MENDONZA, 2007). Desse modo, um dos principais problemas que podem ocorrer durante a etapa de implementação diz respeito à coordenação.

Vianna (1996) argumenta que a implementação deve ser vista como um processo decisório de execução da política, que possui algumas variáveis intervenientes a serem destacadas, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 - Variáveis intervenientes do processo de Implementação

Variáveis Intervenientes	Descrição
Comunicação Interinstitucional e Execução de Atividades	Engloba auxílios técnicos e informacionais, além daqueles que são controlados pela remuneração, coerção ou por normas.
Características das Agências	Tamanho e competência da equipe, formas de controle e autonomia, vitalidade, graus de abertura de comunicação e encadeamentos.
Condições Políticas, Econômicas e Sociais	Recursos econômicos disponibilizados, que são reflexos das condições econômicas e sociais, da opinião pública, posicionamento das elites, dos partidos de oposição e grupos privados.

Fonte: elaborado a partir de Vianna (1996).

Um dos importantes fatores para a efetiva implementação de uma política pública envolve a capacidade administrativa dos agentes implementadores. A carga de trabalho, os treinamentos para a execução das tarefas, o fluxo de informações e as instalações físicas são importantes variáveis que podem determinar o sucesso ou fracasso da ação pública. Nesse sentido, Brynard (2000) afirma que é difícil identificar os tipos e níveis de capacidade que são exigidos em alguns pontos da hierarquia administrativa. Segundo o autor, neste ponto o problema se modifica, passando de uma avaliação da capacidade logística, como a execução ou a oferta de recursos (com

questões de disposição de quem deve receber o quê, quando ou como) para uma apreciação da política de capacidade, de como pode ser criada e operacionalizada.

Neste estudo foram considerados aspectos relacionados à execução das atividades e características das agências. Assim pretende-se verificar as formas de apoio, tanto técnico quanto informacional, além dos sistemas de controle, grau de autonomia e abertura de canais de comunicação com os burocratas em nível de rua.

Como destacado, a capacidade administrativa dos atores envolvidos no processo de implementação possui considerável impacto nessa fase (e por consequência, em sua avaliação). Com isso, destacam-se os burocratas em nível de rua e sua atuação neste processo. A atuação dos burocratas de nível de rua, como parâmetro proposto para este estudo, se apresenta de modo mais evidente nas etapas da implementação e avaliação, tendo em vista que são os momentos em que a interação com a população beneficiada ocorre de maneira direta, podendo ser verificados com maior clareza os impactos das ações dos burocratas. Porém, precedendo a apresentação de seus pressupostos, é adequado expor três modelos de implementação que impactam no modo de atuação destes burocratas.

A literatura apresenta os seguintes modelos de implementação: o top down (de cima para baixo), bottom up (de baixo para cima) e o híbrido. Segundo Pressman e Wildavsky (1973), para que ocorra a efetiva implementação, faz-se necessário que os objetivos estejam claramente definidos e entendidos, que os recursos sejam disponibilizados, que a hierarquia de comando seja capaz de viabilizar e controlar recursos, e que o sistema tenha a capacidade de se comunicar e coordenar os diferentes agentes envolvidos no processo. Seguindo o entendimento dos autores referidos, para que a implementação ocorra de modo efetivo, requer um modelo top down, de cima pra baixo.

O modelo top down retrata o motivo pelo qual determinadas políticas são bem sucedidas, bem implementadas, e outras não têm o mesmo resultado, tendo como base a definição de implementação como um processo em que as ações de atores públicos ou privados são conduzidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores (DAGNINO, 2002).

As políticas públicas não são entendidas como um processo, e sim como “um jogo de uma só rodada” (SILVA e MELO, 2000), em que as ações dos agentes governamentais são realizadas de modo coercitivo. Dessa forma, esse modelo não

considera as questões relativas à implementação e as influências do ambiente em que estão inseridas.

De modo progressivo, o modelo top down foi revertido, possibilitando a abertura para novos modelos e metodologias, como a bottom up (FARIA, 2005). Os estudos de Michael Lipsky, na década de 1980, contribuíram para o avanço dessa abordagem. A principal crítica ao modelo top down estava no fato de propor uma clara separação entre a formulação e a implementação de políticas, desconsiderando aspectos comportamentais gerados na tomada de decisão pelos implementadores (LIPSKY, 2010).

Destacado por Majone e Wildavsky (1995), este é o modelo em que os objetivos e planos possuem importância mínima, considerando os processos como mais importantes, na medida em que os resultados não são previsíveis. Logo, o que determina o sucesso ou fracasso não são os planos anteriores, mas sim o processo de implementação. Tal perspectiva considera a política pública como flexível, capaz de se adaptar de acordo com as alterações do ambiente. Complementando, Sabatier e Mazmanian (1983) consideram a execução da política como um processo iterativo de formulação, implementação e reformulação.

Segundo Lane (1993), relatada em Ckagazaroff (et al., 2005), a abordagem bottom up tende a ser mais realista e aplicável, tendo em vista que a administração não é perfeita e nem sempre os recursos externos estão disponíveis no tempo e na quantidade requisitada.

Confluindo com o exposto, Souza (2003) aborda três premissas que caracterizam as análises bottom up: (i) análise da política pública por meio da ação dos implementadores; (ii) foco na natureza do problema que a política pública busca responder, e; (iii) descrição e análise quanto as redes de implementação.

Com o crescente debate entre defensores dos modelos supracitados, alguns pesquisadores tentaram sintetizar as duas hipóteses a fim de evitar as fraquezas conceituais de cada abordagem, surgindo assim as chamadas teorias híbridas (JANN e WEGRICH, 2007). Os pesquisadores Sabatier e Jenkins-Smith estruturaram um quadro chamado de Advocacy Coalition, em que enfatizam o papel da aprendizagem política e reconhecem a importância das condições sociais e econômicas que podem ter impacto sobre a formulação de políticas (JANN e WEGRICH, 2007).

Considerando os modelos de implementação em relação ao contexto brasileiro, observa-se um distanciamento entre formuladores e implementadores. Arretche e

Marques (2001) explicam que considerável parcela desse comportamento se deve ao fato das decisões serem tomadas por uma cadeia de implementadores em diferentes contextos - econômico, político e institucional - que operam. A maior aproximação ou distanciamento entre os formuladores e implementadores de políticas públicas é um aspecto importante para o sucesso ou não de uma política pública.

Nesse processo de tomada de decisão, citado por Arretche e Marques (2001), podem ser destacados os agentes implementadores em Nível de Rua ou Street-Level Bureaucrats. Proposto por Michael Lipsky na década de 1980, este modelo busca compreender as políticas públicas sob o contexto daqueles que realmente as implementam, lidando de forma direta com as pessoas ou grupos a serem beneficiados. O presente estudo tem como foco de análise a atuação municipal e o papel destes atores na implementação da Política Habitacional do estado de Minas Gerais. Dessa forma, apresentam-se a seguir aspectos gerais desta teoria.

2.4 Street-Level Bureaucrats

Dentre os primeiros estudos que retrataram a participação dos street-level bureaucrats ou burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas, destaca-se o estudo de Michael Lipsky, “Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services”, publicado no ano de 1980. Lotta (2010) indica que as novas perspectivas passaram a ser realizadas levando em consideração questionamentos em relação ao “se” e ao “como” uma política foi implementada, passando a observar os processos ocorridos na base, identificando fatores que influenciam o comportamento e a ação dos burocratas locais.

Claramente percebe-se que os estudos de Lipsky possuem suas bases alicerçadas no modelo de implementação bottom up, no qual se considera a intervenção de atores nas diferentes esferas de atuação; quanto à elaboração e execução de políticas e programas públicos.

Pülzl e Treib (2007) classificaram autores como Ingram (1977), Lipsky (1980), Hjern e Hull (1982) como decorrentes da segunda geração dos estudos sobre implementação. Nesse período, prevaleceram os debates entre as abordagens top down e bottom up. Lipsky defendeu a corrente bottom up, enfatizando que a implementação está relacionada com as estratégias de resolução de problemas cotidianos dos street-level bureaucrats.

As críticas quanto ao modelo top down possuem basicamente duas vertentes primárias: uma relacionada ao fato de que os defensores desta corrente consideram os atores locais como impedimentos para uma bem sucedida implementação, haja vista a necessidade de controlar seu comportamento pelos policy makers (MATLAND, 1995). Porém, esses atores, por estarem mais próximos da população têm um considerável conhecimento quanto aos seus problemas e necessidades latentes, podendo ser considerados mais como estratégicos e fundamentais para uma adequada implementação do que dificultadores.

O outro elemento crítico diz respeito ao poder de decisão dos burocratas de nível de rua frente a elementos de uma política (ou outra forma de ação estatal), ao qual possui considerável abrangência, fato que dificulta o controle do seu comportamento frente ao processo de implementação (MATLAND, 1995).

As Street-Level Bureacracies (ou Burocracias de Nível de Rua) foram definidas por Lipsky (2010) como agências de serviços públicos nas quais estão empregados os Street-Level Bureaucrats ou Burocratas de Nível de Rua. Estes, por sua vez, representam os trabalhadores que atuam em serviços públicos interagindo diretamente com os cidadãos no curso de suas atividades e possuem substancial poder de discricão frente à execução de seu trabalho (LIPSKY, 2010). De modo evidente, o autor destaca exemplos típicos dos quais considera como burocratas de nível de rua:

Typical street-level bureaucrats are teachers, police officers and other court officers, health workers, and many others public employers who grant access to government programs and provide services within them. People who work in these jobs tend to have much in common because they experience analytically similar work condition (LIPSKY, 2010 p. 3).

Ao apresentar a definição de burocratas de nível de rua, merecem ser evidenciados três pontos que os caracterizam. O primeiro é fato de serem agentes públicos, ou seja, representantes dos Estado frente aos cidadãos, que materializam as suas diretrizes, objetivos, políticas, programas e projetos, buscando estabelecer o bem estar da sociedade em geral. Para tanto, faz-se necessário estar próximo e interagir com o público alvo, o que leva ao segundo ponto, a proximidade e inter-relação entre eles. O contato direto dos cidadãos com esse burocrata faz com que o mesmo se torne a imagem, a face do poder público, sendo determinante em relação ao modo como estão sendo prestados os serviços.

Um dos fatores que implicam em termos de interferência nos serviços entregues e que representa o terceiro ponto a ser destacado está no seu poder

discricionário, onde os burocratas podem tomar decisões em meio ao processo. Determinadas situações, cuja ocorrência não se prevê, podem ser resolvidas somente no momento em que acontecem; assim, a solução para estes eventos ocorre via o poder de discricionariedade exercido pelos burocratas de nível de rua (LIPSKY, 2010).

Esses burocratas não são neutros ou alheios aos processos políticos, sendo dotados de interesses próprios que buscam maximizar (RUA e AGUIAR, 2009). Desse modo, esses agentes possuem a capacidade de mobilizar recursos, informações e apoios de grupos, além de ter concepções próprias frente às políticas governamentais, bem como em relação ao seu papel neste jogo político (RUA e AGUIAR, 2009).

Lipsky (2010) destaca que os burocratas locais de fato elaboram políticas, exercendo, assim, papéis políticos. Entretanto, como abordou Weatherly (1979) citado por Hupe e Hill (2007), uma visão política não é determinante para se delimitar o comportamento destes atores, pois suas atividades respondem a uma série de influências aos quais os policy makers políticos possuem limitado ou nenhum controle.

Dado ao fato de possuírem essa certa flexibilidade na realização de suas ações, os burocratas em nível de rua desempenham relevante papel para o alcance dos objetivos de determinada política ou programa. Nessa perspectiva, Majone e Wildavsky (1995) destacam que os street-level bureaucrats poderiam e/ou deveriam influenciar de maneira intensa o processo de planejamento das políticas públicas.

O processo de delegação de funções (necessário no complexo sistema abrangido pelo Estado) possibilita essa flexibilidade e a conseqüente capacidade de intervenção e mobilização dos burocratas locais. Selznick (1948), abordado por Oliveira (2012), aponta para o risco existente na delegação de atribuições, principalmente pelo fato de que podem não coincidir os interesses e objetivos com os do sistema formal. Por esses motivos, estudos como Weatherley e Lipsky (1977), Lipsky (1978) e Matland (1995) sinalizaram quanto a importância de se analisar o efeito das políticas por meio da influência destes burocratas. Para que se possa compreender este efeito e o desempenho do burocrata de nível de rua, Thomann (2015) aponta que é necessário compreender a diferença que existe entre o que está sendo demandado e o que se oferece em termos de serviços públicos.

Os burocratas de nível de rua estão no que pode ser chamado de centro de controvérsia política, na qual estes agentes sofrem pressões de caráter institucional, visando melhor efetividade e, em um outro lado, a pressão é advinda dos clientes, do público alvo da ação governamental, que exige maior eficiência e eficácia (LIPSKY,

2010). À medida em que se analisa a execução uma política, percebe-se que o seu sucesso ou fracasso possui uma de suas raízes explicadas por meio da atuação dos agentes designados para tal função (OLIVEIRA, 2014).

Hupe e Hill (2007) fundamentados em Hill (2005) abordam que, de forma implícita, a interação direta com os cidadão transpõe muitas vezes os burocratas de nível de rua não apenas como trabalhadores das organizações, mas essencialmente localizados em suas fronteiras. Assim, compreender de que forma atuam e quais variáveis influenciam esse grupo específico da cadeia de serviços públicos é essencial para delinear os impactos que podem ocasionar.

Buscando entender tais variáveis, Lipsky (2010) ressalta que a atuação desses burocratas é determinada pelas condições do ambiente de trabalho aos quais estão submetidos. Dessa maneira o referido autor apresenta algumas características que considera relevantes em meio ao ambiente que envolve os burocratas de nível de rua (Quadro 3).

Quadro 3 - Condições de trabalho que influenciam os Burocratas de Nível de Rua

CARACTERÍSTICAS	DESCRIÇÃO
Recursos	Os recursos são insuficientes para a realização das atividades necessárias.
Demanda	A demanda tende a se elevar quanto mais sensível a necessidade dos clientes e melhor for o programa implementado.
Objetivos das Ações Públicas	A ausência da determinação de objetivos fixos e claros, abre espaço para situações conflitantes e ambíguas.
Desempenho	Considerada a discricionariedade, os burocratas são relativamente livres de fiscalização.
Clientes não voluntários	A satisfação e manutenção de clientes não é determinante para o comportamento dos burocratas que, geralmente, não sofrem penalizações por falhar com eles.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Lipsky (2010).

Tomando por base as limitações para alocação de recursos, Lipsky (2010) apresenta que não apenas a eficiência na relação entre demanda e recursos disponíveis é suficiente para solução do problema, mas também a capacidade do indivíduo em encontrar uma alternativa que minimize tais restrições.

De modo complementar, Lotta (2010, p. 4) e Thomann (2015) apresenta características que influenciam a ação e o processo de tomada de decisão pelos burocratas locais retratando não somente questões referentes às condições de trabalho, mas também abordando algumas características pessoais e advindas da convivência em grupo, como “seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos, os

procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições.”

Demonstrando a complexidade e diversidade de variáveis que influenciam a atuação dos burocratas, Ferreira e Joslin (2014) as classificam em três conjuntos: fatores pessoais (crenças, valores, altruísmo, vocação, autointeresse e poder discricionário), fatores institucionais e gerenciais da política (discricionariiedade, sistemas de controle, accountability, leis, normas e regras, recursos, sistemas de incentivo, padrões de desempenho e estrutura de poder) e fatores relacionais (com o público da política, com os gerentes e com os políticos) (Figura 1).

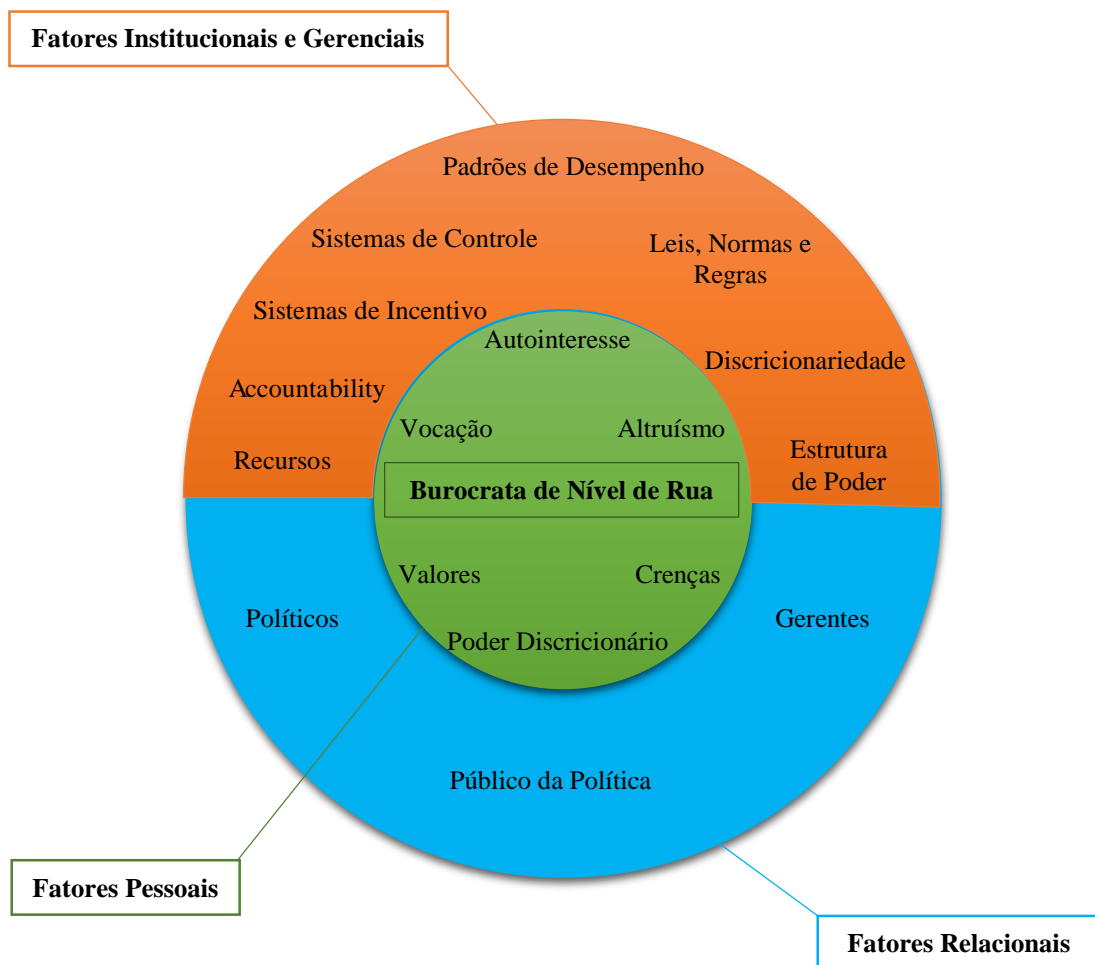


Figura 1 - Variáveis que influenciam a atuação dos Burocratas de Nível de Rua

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Ferreira e Joslin (2014).

A discricionariiedade pode ocasionar decisões alocativas, adaptações de critério e julgamento de determinadas situações partindo-se de valores pessoais, agindo por influência de características que vão além de regras predefinidas (LOTTA e PAVEZ, 2010). Com base em suas convicções pessoais, esses agentes possuem poder de decisão em relação à quantidade e qualidade dos serviços prestados (LEAL,

FIGUEIREDO e NOGUEIRA-DA-SILVA, 2012)

Devido sua proximidade com o problema, os burocratas em nível de rua possuem um compromisso crítico, pois suas prioridades não são definidas pelos órgãos governamentais mas também pelo seu nível discricionariiedade (BRYNARD, 2000).

Lipsky (2010) ressalta, ainda, que os burocratas possuem conhecimento quanto ao modo como se realizam as atividades e os meios para que os resultados da política possam ser alcançados com maior eficiência e eficácia. Tal fato influencia a satisfação da população beneficiada em relação a determinada ação, tendo em vista que esses burocratas são as representações físicas das ações governamentais frente a população.

Estes agentes exercem considerável autonomia em decisões que afetam os cidadãos com que interagem resultando na representação, quando tomados em conjunto suas ações individuais, do comportamento da agência (LIPSKY, 2010).

Lotta (2010) destaca que a discricionariiedade desses agentes está no fato de estabelecer a natureza, qualidade e a quantidade de benefícios, que superam as sanções determinadas por sua agência. A discricionariiedade pressupõe a existência de valores e referências individuais, que acabam alcançando o patamar de importância dos valores institucionais (MEIER e O'TOOLE, 2006).

A visão quanto à presença da discricionariiedade assume diferentes perfis e interpretações. Assim, para analistas que buscam padronização e centralização das atividades, a discricionariiedade não é desejada, porém aqueles que possuem uma visão mais voltada para negociação e as relações avaliam a discricionariiedade como um fator necessário e positivo (LOTTA, 2010). Tendo essa visão como um dos pontos norteadores das análises dos resultados, buscou-se identificar espaços em que essa discricionariiedade é permitida ou onde há espaços para que ocorra. Ainda buscou-se identificar se há uma tendência de dar maior autonomia (ou não) aos burocratas.

Matland (1995) afirma que a flexibilidade e autonomia podem ser adequadas quanto existe similaridade entre os objetivos dos formuladores e dos executores; porém quando não existe essa aproximação de propósitos os efeitos das políticas podem não alcançar as metas estabelecidas. De modo complementar, Filgueiras e Aranha (2011) chamam a atenção de que a ampliação da margem de discricionariiedade e a ausência de mecanismos de monitoramento eficientes podem acarretar situações indesejáveis, como a corrupção, considerada uma mazela organizacional.

Ao considerar que os atores locais têm interesses e objetivos próprios que nem sempre convergem com as diretrizes daqueles agentes que foram eleitos para exercer

determinado cargo político e promovem políticas públicas (Statutory Designers), Matland (1995) resgata um importante questionamento: O que se entende por uma implementação bem sucedida? O autor aponta que não houve um consenso para estabelecer tal definição, porém baseando-se na teoria da democracia, afirma que os Statutory Designers têm maior respaldo moral de suas ações haja vista que foram eleitos democraticamente para exercer tal função. Quanto aos street-level bureaucrats, suas reivindicações são fundamentadas somente por suas experiências, não sendo conferida por uma cidadania soberana; dessa maneira, torna-se legítimo medir o sucesso da implementação em termos de sua capacidade em executar fielmente os objetivos e meios presentes em normas e na legislação (MATLAND, 1995).

Entretanto considerar somente a legalidade dos mandatos não é suficientemente robusto para assegurar uma adequada implementação. Muitas vezes os mandatos são vagos, não possuindo metas específicas e nem elementos suficientes para medir os resultados das políticas (MATLAND, 1995). Tais argumentos demonstram, de modo restrito, o quão complexa é a análise dos efeitos da atuação dos agentes locais, sendo a sua capacidade de discricionariedade alvo de debates.

Buscando compreender a lógica das Burocracias de Nível de Rua, Hupe e Hill (2007) apresentaram alguns insights no qual aspectos relacionados à governança e responsabilização foram abordados (Quadro 4).

Quadro 4 - Lógica das Burocracias de Nível de Rua

AFIRMAÇÃO	DESCRIÇÃO
<p>Burocratas de Nível de Rua, necessariamente tem poder discricionário e são forçados a usá-lo</p>	<p>O fato de que a discricionariedade seja sempre incorporada à uma estrutura de regra permite espaços para distinções entre discricionariedade mais ou menos estruturada (DONNISON, 1977 e BOL, 1980) ou entre formas fracas ou fortes (DWORKIN, 1977), assim, todas as tarefas envolvem algum grau de discricionariedade podendo ser inevitável (JOWELL, 1973). O trabalho, quando delegado, em qualquer hipótese a pessoa perde algum controle. As regras que permeiam os atores locais podem ser ambíguas ou contraditórias fazendo com que os mesmos sejam forçados a fazer escolhas.</p>
<p>Burocratas de Nível de Rua buscam maneiras de gerenciar seu próprio trabalho</p>	<p>As condições de trabalho impostas aos burocratas possuem características específicas, todavia seja pela perspectiva top down ou bottom up algumas situações são tratadas de forma similar, ou seja, seguindo procedimentos operacionais padrão. Concomitantemente, por causa das outras características de seu trabalho os burocratas de nível de rua tendem a aplicar esses procedimentos padronizados de forma a maximizar seu poder discricionário.</p>

Fonte: elaborado a partir de Hupe e Hill (2007).

(continua...)

Quadro 4 – Lógica das Burocracias de Nível de Rua (Conclusão)

AFIRMAÇÃO	DESCRIÇÃO
Burocratas de nível de rua veem-se como profissionais	Os burocratas de nível de rua esperam ser tratados como profissionais, na medida em que afirmam que devem ser considerados confiáveis por seus gerentes, de modo a dispor-se do bom senso para fazer face às suas tarefas de uma forma adaptativa. DiMaggio e Powell (1983) veem uma profissão como uma ocupação em que os membros estabelecem as condições e métodos de trabalho buscando estabelecer uma base cognitiva e legitimar sua autonomia profissional. A combinação de critérios, aplicação das regras e o caráter indeterminado ao qual o profissional será confrontado pressupõe confiança em sua competência para produzir respostas e lidar com situações excepcionais de forma sensata e criativa. Nesse sentido, os burocratas de nível de rua são, ao menos em sua percepção, profissionais.
Na sua interação com os cidadãos em diferentes funções, os burocratas de nível de rua são funcionários públicos	Estes burocratas, em sua essência, exige que pessoas tomem decisões sobre outras pessoas. A discricionariedade dos burocratas advém da necessidade do julgamento humano, que não pode ser programado e para o qual não pode ser substituído por máquinas (LIPSKY, 1980). O inevitável julgamento humano torna laborioso as ações de controle dos servidores públicos. Como são atores que agem em meio ao domínio público, são responsabilizados pelos resultados de seu trabalho, de forma pública.
Dado o denominador comum, há uma variedade de tipos de Burocracias, Burocratas e tarefas de Nível de Rua	Na medida em que avançava em generalizações pioneiras Lipsky destinou pouca atenção às diferenças existentes entre as ocupações examinadas. Essas diferenças existem e podem ter reflexos no grau de uniformidade do desempenho. Diferenças como na natureza das suas funções são visíveis nos diversos tipos de Burocracias de Nível de Rua, mas também dentro de uma única categoria e ao longo do tempo.
Os burocratas de nível de rua fazem o seu trabalho em uma rede de relações múltiplas, tanto vertical quanto horizontalmente	Os serviços podem depender de acordos de colaboração, que fazem os membros individuais de uma organização constituírem tal rede. Numa relação vertical, as Burocracias de Nível de Rua interagem com instituições ligadas à instituições nacionais. Na dimensão horizontal os burocratas tem os seus colegas de trabalho trocando informações quanto ao modo de prestar serviços aos clientes ou pacientes.

Fonte: elaborado a partir de Hupe e Hill (2007).

Abordados alguns dos principais estudos, conceitos, prerrogativas e características frente às temáticas de Implementação de Políticas Públicas e Street-Level Bureaucracy, buscou-se conduzir ao entendimento frente a Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) e o Programa Lares Habitação Popular (PLHP).

Ressalta-se que a grande maioria dos estudos abordados foram direcionados às áreas da saúde, educação e segurança, primordialmente. O âmbito habitacional ainda se encontra fora do escopo de pesquisa da academia, fato que se torna ainda mais evidente quando considerados os municípios de pequeno porte.

Como abordado no Quadro 4, “Dado o denominador comum, há uma variedade de tipos de Burocracias, Burocratas e tarefas de Nível de Rua”. Assim, tendo como base essas possíveis diferenças, buscou-se complementar o entendimento expressado pela literatura, analisando características específicas dos locais e sujeitos analisados.

3. POLÍTICA ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PEHIS)

Considerando a Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), destaca-se que suas bases estão vigentes em Minas Gerais desde 2009 quando foi instituída por meio da Lei Estadual 18.315. Tal Política conduziu ao contexto habitacional mineiro um conjunto de diretrizes, objetivos e instrumentos para possibilitar o desenvolvimento e continuidade das ações.

A PEHIS possui os seguintes objetivos: (i) integrar, articular e mobilizar os níveis de governo e fontes de recursos diversos, potencializando a capacidade de investimentos e viabilização de recursos que garantam a sustentabilidade da Política; (ii) universalizar o acesso à moradia, considerando a disponibilidade de recursos do sistema financeiro, a capacidade operacional do setor produtivo e da construção e dos agentes relacionados na implementação da PEHIS; (iii) fortalecer o papel do Estado quanto à gestão, à política e regulação dos agentes privados; (iv) promover a urbanização, a regularização e a inserção dos assentamentos precários nas cidades; (v) ampliar a produtividade e melhorar a qualidade da produção habitacional; (vi) estimular a geração de emprego e renda (LEI 18.315/2009).

São instrumentos da PEHIS: o Plano Estadual e os programas de habitação de interesse social. No Plano Estadual estão estabelecidas as prioridades para intervenção, os programas a serem implementados, as fontes de financiamento e as formas de produção habitacional. Em relação aos programas governamentais destaca-se o PLHP.

Este Programa foi instituído pelo Decreto 44.168 de 3 de novembro de 2005, por iniciativa do Poder Executivo Estadual. O Programa possui os seguintes objetivos:

- Reduzir o déficit habitacional⁵, de modo prioritário, em área urbana;
- Priorizar regiões e municípios com maior concentração de déficit habitacional;
- Promover habitação de qualidade dentro da malha urbana e em terrenos dotados de equipamentos e serviços públicos;
- Apoiar a remoção de população em áreas de risco, além da recuperação ambiental dessas áreas;

⁵O DH brasileiro é calculado pela Fundação João Pinheiro (FJP) sendo formado por quatro componentes: domicílios precários (improvisados e rústicos), coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados. Para o ano de 2010, o déficit calculado para o Brasil foi de aproximadamente 6,9 milhões de unidades, sendo que 557 mil dessas habitações são proeminentes do estado de Minas Gerais.

- Reduzir o custo de aquisição de moradia para permitir o acesso a famílias mais carentes.

É interessante destacar que o Programa não surgiu em meio uma política estadual de habitação direcionada às famílias de interesse social, mas sim, como uma ação específica do governo para atuação no setor. A ordem que poderia ser considerada “natural” de um processo de política pública seria o seu desdobramento, após sua instituição, em programas, projetos ou sistemas de informações (SOUZA, 2006). Entretanto, mesmo sendo o PLHP anterior à política, o presente estudo o considerou como um integrante da Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), devido à confluência de diretrizes, objetivos e agentes, tanto formuladores quanto implementadores, e instrumentos de viabilização técnica e financeira.

Três anos após o início da implementação do PLHP, foi instituída a Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), que trouxe ao contexto habitacional de Minas Gerais diretrizes, objetivos e instrumentos para direcionamento e sustentabilidade das ações habitacionais, como já destacado neste estudo.

Pode ser ressaltado que a formulação das bases dessa Política teve início no ano de 2007, por meio da “III Conferência das Cidades do Estado de Minas Gerais⁶”. Tal Conferência foi composta por membros da sociedade civil e de órgãos públicos, os quais impulsionaram as discussões para elaboração de um projeto de lei e, tendo por consequência, a aprovação pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG).

Os recursos do PLHP são provenientes do Fundo Estadual de Habitação – FEH (principal agente financiador), de demais fundos ou órgãos federais destinados a programas habitacionais, e dos municípios, por meio da doação de terrenos e do provimento de sua infraestrutura. A implementação do Programa possui a coordenação da COHAB/MG, que também é o agente financeiro do FEH, sendo a Companhia responsável por licitar obras, repassar recursos, monitorar a execução, avaliar os empreendimentos e o provimento de infraestrutura e realizar o Trabalho Técnico Social (TTS). Neste caso, durante os primeiros seis meses após a entrega do empreendimento, ficando a partir desse período sob responsabilidade do município.

O município que deseja possuir um empreendimento do PLHP deve realizar

⁶ As Conferências das Cidades são realizadas nas esferas municipal, estadual e nacional, tendo por finalidade formular, estudar e propor diretrizes para desenvolvimento urbano e metropolitano, e no que couber, de forma integrada ao desenvolvimento regional, com participação social e integração das políticas de planejamento, ordenamento territorial e gestão do solo urbano, de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano (BRASIL, 2014).

alguns compromissos como instituir, caso não tenha, o Conselho Municipal de Habitação (CMH), de modo que terão a responsabilidade conjunta de divulgar para as famílias a implantação do programa no município, inscrevê-las e classificá-las de acordo com os critérios o Programa.

Deve ser ressaltado que outros órgãos governamentais e da sociedade civil monitoram e avaliam as atividades do PLHP, como a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (CONEDRU).

Atuando basicamente por meio da provisão habitacional, o Programa Lares Habitação Popular (PLHP) é “carro-chefe” dos programas financiados por recursos estaduais. Em seus quase dez anos de existência, o PLHP já beneficiou 482 municípios (56,5% do total de municípios) em todas as regiões do Estado de Minas Gerais (Figura 2). Neste período foram entregues mais de 38 mil unidades habitacionais, sendo que a maioria foi construída em municípios com população inferior a 50 mil habitantes.

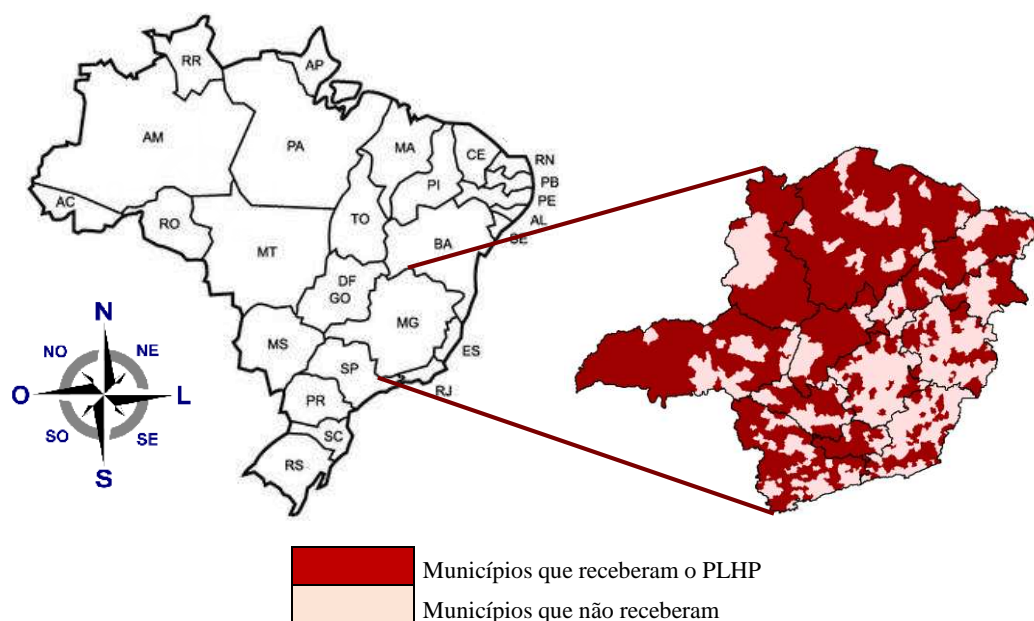


Figura 2 - Distribuição dos Investimentos do PLHP no estado de Minas Gerais

Fonte: Elaborado pelos autores.

Do seu período de criação até o ano de 2012, o PLHP foi financiado basicamente pelo Fundo Estadual de Habitação, porém, a partir do referido ano, passou a ser financiado em parceria com o Governo Federal, a partir do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), criado em 2009 pelo Governo Federal.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.1 Caracterização e Coleta de Dados

Esta pesquisa caracteriza-se, quanto aos objetivos, como descritiva e explicativa. Tais atributos referem-se à apresentação de características dos instrumentos práticos e legais da questão habitacional e do possível estabelecimento de associações entre os atores públicos envolvidos, buscando identificar, com isso, relações de causa e efeito que explicam o fenômeno estudado (VERGARA, 2005). Tal relação é estabelecida quando, dentre os objetivos do trabalho, se buscou verificar como fatores ambientais interferem no modo como os burocratas de nível de rua realizam suas ações e exercem (ou não) seu poder discricionário.

Assim, destaca-se como objeto de estudo os burocratas de nível de rua que atuam frente a implementação do Programa Lares Habitação Popular/ Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). As unidades de análise consistiram em um conjunto de municípios selecionados no estado de Minas Gerais, com população inferior a cinquenta mil habitantes. Pretendeu-se focar o estudo em municípios desse porte, tendo em vista que o principal programa habitacional do estado é implementado, desde 2010, somente em municípios com essas características. Além disso, como já destacado, municípios de pequeno porte possuem deficiências financeiras e administrativas, que influenciam diretamente a atuação dos burocratas em nível de rua.

Reforça-se que o PLHP/PMCMV possui uma considerável representatividade tanto em termos de ações quanto de investimentos da Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), de modo que a caracteriza. Assim, a análise da implementação da PEHIS se deu especificamente por meio do PLHP/PMCMV.

Dentre os 853 municípios do estado de Minas Gerais, cerca de 92% possuem população inferior a cinquenta mil habitantes (787 municípios), concentrando 43,1% do total da população do estado (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2010). Em termos de déficit habitacional, esses municípios englobam 37,2%, o que representa 206.033 unidades habitacionais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

Os meios de investigação utilizados no âmbito de municípios com este porte, foram a pesquisa bibliográfica, a documental, a de levantamento, aplicação de questionários estruturados e de entrevistas com roteiros semiestruturados. A pesquisa bibliográfica teve como objetivo a incursão do autor quanto ao tema da implementação e da abordagem dos Street-Level Bureaucrats ou Burocratas em Nível de Rua.

A pesquisa documental foi realizada por meio de normativos, manuais informativos e relatórios de avaliação das ações do governo municipal, visando diagnosticar e analisar a atuação dos burocratas frente à questão habitacional. A pesquisa de levantamento contribuiu para a obtenção de dados quantitativos que possibilitaram caracterizar os municípios e as mesorregiões de Minas Gerais, de modo a possibilitar estabelecer distinções entre as realidades em que atua cada burocrata em diferentes localidades. Este panorama foi traçado por meio de variáveis sociais, econômicas, demográficas e das condições habitacionais (Quadro 5).

Quadro 5 - Variáveis para Caracterização das Mesorregiões de Minas Gerais

DIMENSÃO	INDICADOR	DESCRIÇÃO	FONTE
Social	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	Formado por três componentes: Longevidade (expectativa de vida ao nascer), educação (escolaridade da população adulta e fluxo escolar da população jovem) e Renda (renda per capita média dos residentes).	PNUD
	Taxa de Alfabetização	Percentual de pessoas de 15 anos ou mais alfabetizadas.	IBGE
Econômica	Produto Interno Bruto (PIB) per Capita	Medida do valor de bens e serviços produzidos por determinada localidade.	FJP
	Renda Domiciliar Média	Rendimento mensal médio dos domicílios particulares permanentes.	IBGE
Demográfica	População Residente	Número de moradores em domicílios particulares permanentes.	IBGE
	Taxa de Urbanização	Percentual de moradores em domicílios particulares permanentes urbanos.	IBGE
Habitacional	Déficit Habitacional (DH) Relativo	Percentual de domicílios particulares e improvisados que se encontram em situação de Déficit Habitacional (domicílios precários, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e/ou adensamento excessivo em domicílios alugados).	FJP
	Inadequação Habitacional (IH) Relativo	Percentual de domicílios particulares permanentes urbanos que se encontram em situação de Inadequação (domicílios carentes de serviços de infraestrutura, sem unidade sanitária domiciliar exclusiva e/ou adensamento excessivo em domicílios próprios).	FJP

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Fundação João Pinheiro (FJP), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A técnica de entrevista com roteiro semiestruturado foi utilizada para a obtenção de dados primários com os burocratas de nível de rua e agentes estaduais, tendo em vista que nessa abordagem o pesquisador fica livre para ter iniciativa durante o procedimento, o que pode resultar no surgimento de informações inesperadas e esclarecedoras (HAIR et al., 2005).

Por fim, os questionários estruturados foram aplicados a beneficiários do Programa, a fim de captar sua percepção quanto à atuação dos burocratas de nível de rua.

Para tanto, buscou-se selecionar vinte municípios do estado de Minas Gerais para realização das entrevistas e aplicação de questionários. Os critérios formais utilizados para a seleção dos municípios estão descritos à seguir:

Critério 1: Identificação de todos os municípios que receberam investimentos do governo estadual, por meio do Programa Lares Habitação Popular (PLHP).

- ❖ Determinou-se a seleção dos municípios dentre aqueles que receberam investimentos do PLHP, tendo em vista que este possui uma maior abrangência nos municípios do estado de Minas Gerais, o que permite analisar a etapa de implementação bem como a atuação dos burocratas municipais, em um maior horizonte de municípios. De modo complementar, o Programa é o único do governo estadual que se destina ao provimento de unidades habitacionais e que contempla a participação dos municípios e da sociedade civil (por meio de conselhos em âmbito municipal e estadual). Dos 853 municípios do estado, 473 receberam recursos do Programa entre os anos de 2005 e 2014 (Figura 3).

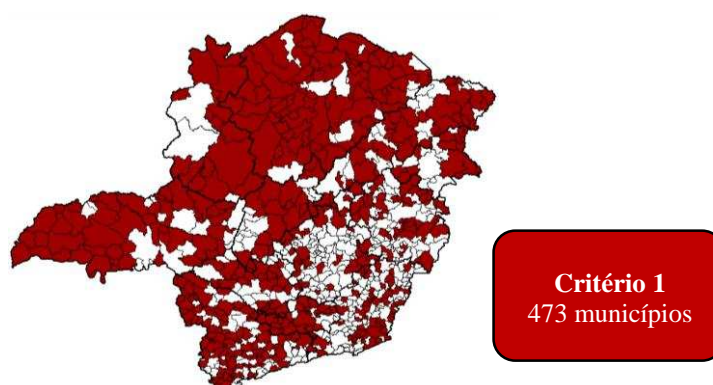


Figura 3 - Municípios que receberam investimentos do PLHP

Fonte: elaborado pelo autor a partir de COHAB (2015).

Critério 2: Seleção dos municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes que receberam investimentos do PLHP/PMCMV, de acordo com Censo 2010.

❖ Nas últimas décadas tem aumentado a autonomia e as responsabilidades municipais em relação ao provimento de bens e serviços públicos (LUBAMBO, 2006). Para que tais bens e serviços sejam ofertados de modo efetivo à população, é necessária a adoção de boas práticas administrativas e que estejam disponíveis os recursos financeiros e humanos necessários. Todavia o que se mostra recorrente na administração pública brasileira, mais especificamente nos municípios de menor porte, são fragilidades administrativas e de pessoal para executarem de modo adequado as ações compiladas na política (RODRIGUES e SILVEIRA, 2014). A indicação pela escolha do agrupamento com população inferior a cinquenta mil habitantes se baseia no fato de se verificar as capacidades destes municípios para realizarem a implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), tendo como enfoque a atuação dos burocratas de nível de rua. Considerando os 473 municípios obtidos após o Critério 1, destaca-se que 449 possuem população inferior a cinquenta mil habitantes (Figura 4).

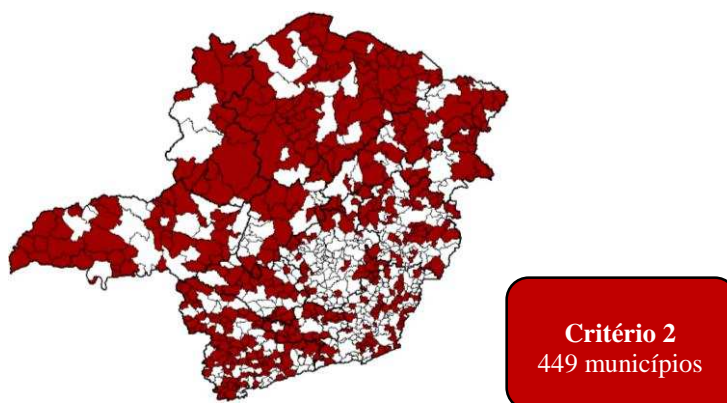


Figura 4 - Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes que receberam investimentos do PLHP

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Censo 2010 e COHAB (2015).

Critério 3: Identificação dos municípios que receberam investimentos posteriores ao ano de 2012:

❖ Neste ano, ocorreu a segunda oferta pública do PMCMV para municípios com menos de 50 mil habitantes. Este fato propiciou a inserção de mais um ente federativo em meio à implementação do PLHP: o governo federal. Anteriormente ao PMCMV, o PLHP era implementado com recursos estaduais, porém a partir do surgimento da nova ação federal, o governo do

estado decidiu realizar investimentos em conjunto. Destaca-se que após essa parceria, houve poucas alterações em relação ao processo do PLHP, porém foram modificados a composição de investimentos por unidade habitacional (aproximadamente 60% de investimento federal e 40% estadual) e os municípios alvo, que passaram a receber investimentos via COHAB-MG foram somente aqueles com população inferior a cinquenta mil habitantes. Reforçando a utilização deste critério está o fato de que a última troca de gestão ocorreu no período 2012-2013, o que resulta em maiores possibilidades para que os burocratas que participaram da implementação do Programa ainda estivessem em exercício nas respectivas prefeituras. A partir dos municípios selecionados nos Critérios 1 e 2, identificou-se que 185 haviam sido contemplados com investimentos do por meio da Oferta Pública de 2012 e tiveram a COHAB-MG como entidade gestora (Figura 5).

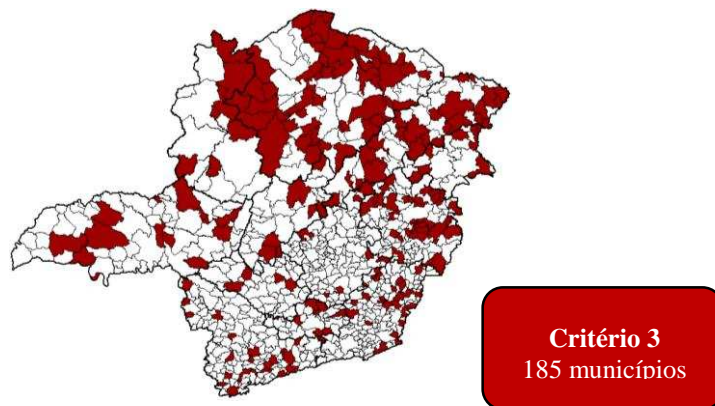


Figura 5 - Municípios que tiveram a COHAB-MG como Instituição Gestora

Fonte: elaborado pelo autor a partir de COHAB-MG (2015).

Critério 4: Seleção de municípios considerando instrumentos de planejamento urbano (Plano Diretor e Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS) e o grau de inadequação habitacional.

- ❖ Dentre os 185 municípios selecionados buscou-se dividi-los em dois grupos: aqueles que possuíam Plano Diretor e PLHIS ativos e os que não possuíam. Tais instrumentos auxiliam os gestores municipais em relação ao planejamento habitacional e, conseqüentemente, na execução de programas habitacionais. Ao se determinar municípios que possuem ou não esses instrumentos, espera-se detectar diferenças em relação ao modo como os burocratas municipais

agem frente à implementação dos programas. Para um melhor entendimento quanto ao modo que estes instrumentos podem contribuir para a implementação de programas habitacionais, buscou-se conceituá-los:

- ✓ **Plano Diretor:** trata-se de um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e da sua região, apresenta um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos e aprovadas por lei municipal (VILLAÇA, 1999, p. 238).
 - ✓ **Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS):** representa um conjunto de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores utilizados para caracterizar (em nível municipal) os instrumentos de planejamento e gestão habitacionais (MCIDADES 2015).
- ❖ Após a formação destes dois agrupamentos realizou-se o ordenamento, para cada um, em relação ao grau de Inadequação Habitacional Relativa municipal. O objetivo deste critério foi estabelecer um meio para mensurar as condições habitacionais dos municípios para ordená-los entre aqueles com as condições mais adequadas e os que possuíam as menos adequadas em termos de habitabilidade da população. Os estudos realizados pela Fundação João Pinheiro apresentam dados referentes ao Déficit Habitacional e Inadequação Habitacional. Enquanto o déficit habitacional total contabilizado para o ano de 2010 foi de 6.940.691 unidades, o número de habitações que se enquadravam em condições inadequadas foi de 13.007.352, somente em áreas urbanas. O expressivo montante de unidades em situação de inadequação auxilia em um melhor mapeamento das condições de habitabilidade da população (abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação elétrica, coleta de lixo, ausência de banheiro e adensamento excessivo de pessoas em domicílios próprios). Nesse sentido, dispôs-se deste indicador para classificar os municípios e determinar a escolha daqueles que foram analisados in loco.

- ❖ A partir desta classificação foram selecionados vinte municípios, sendo que procurou-se compreender as variáveis de inadequação habitacional e a existência ou não de instrumentos para planejamento. Assim, o agrupamento dos vinte municípios foi subdividido em: dez com maior grau de inadequação relativa habitacional (sendo cinco que possuíam Plano Diretor e PLHIS, e outros cinco que não possuíam) e mais dez municípios com menor grau de inadequação habitacional (também sendo cinco que possuíam Plano Diretor e PLHIS, e outros cinco que não possuíam). Utilizando este critério poderá ser verificado se existem diferenças e quais são estas diferenças (caso haja) entre a atuação do burocrata em lugares cuja realidade de habitabilidade e planejamento da população são distintas.

Para melhor esclarecer a operacionalização do critério 4 foi apresentado por meio da Figura 6 um pequeno esquema que representa o processo de seleção dos vinte municípios onde foi realizada a pesquisa in loco.

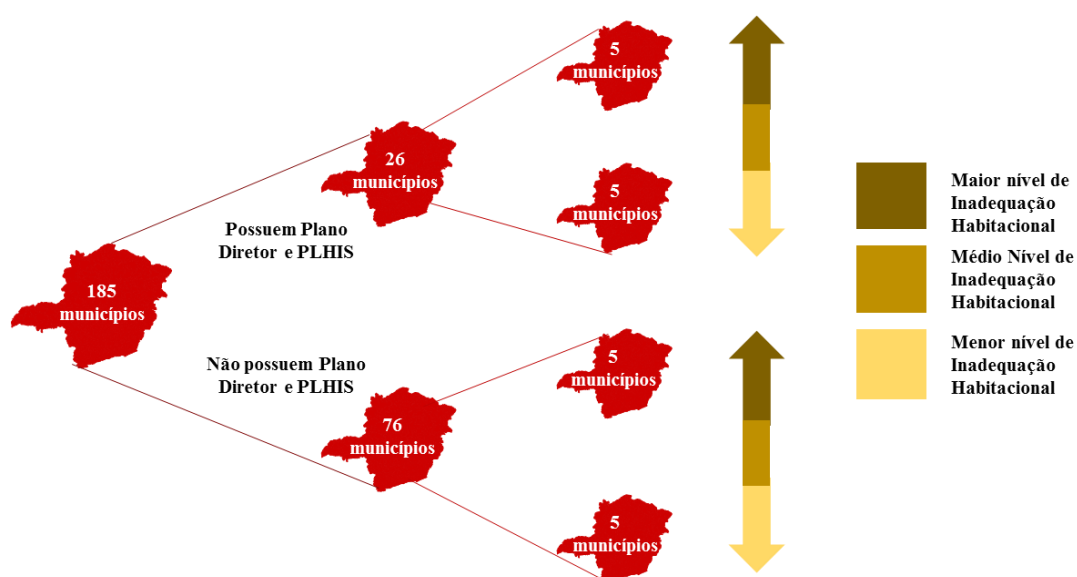


Figura 6 - Seleção dos vinte municípios para pesquisa in loco⁷

Fonte: elaborado pelo autor.

Dos 853 municípios do estado de Minas Gerais, por meio do primeiro critério (Recebimento de recursos do PLHP), foram selecionados 473 localidades (55,4% do

⁷ Ressalta-se que foram identificados oitenta e três municípios que possuíam um dos instrumentos de planejamento urbano selecionados no presente estudo (ou somente Plano Diretor ou PLHIS), porém não foram considerados no processo de seleção, entendendo que os mesmos são complementares. Desse modo, buscou-se dar um enfoque à existência ou não destes instrumentos em conjunto.

total). Resgatando o agrupamento de pequenos municípios, que representa o foco do presente estudo, após o critério 2 restaram 449 municípios (52,6% do total estadual). No terceiro critério foram evidenciados os municípios que receberam investimentos da Oferta Pública do PMCMV no ano de 2012, tendo a COHAB-MG como agente gestor (185 municípios ou 21,7% do total). Por fim, mesclando variáveis relacionadas ao planejamento urbano e inadequação habitacional foram selecionados os vinte municípios que compuseram a totalidade de unidades de análise.

Metade das doze mesorregiões do estado de Minas Gerais foram abrangidas pela pesquisa (Figura 7), com destaque para a região Norte onde oito municípios compuseram o total dos visitados. As mesorregiões Triângulo/Alto Paranaíba, Zona da Mata e Sul de Minas tiveram três municípios visitados, seguidos das regiões do Vale do Jequitinhonha (dois municípios) e do Campo das Vertentes⁸ (um município).

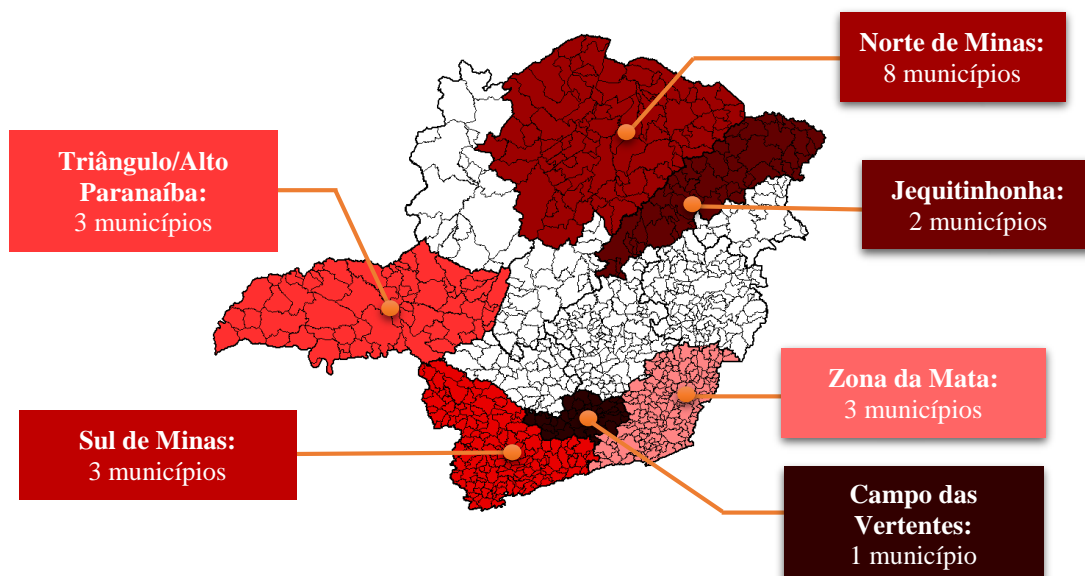


Figura 7 - Número de Municípios e regiões de realização da pesquisa in loco

Fonte: elaborado pelo autor por meio do software TabWin.

É importante salientar que não somente os critérios formais foram utilizados para a seleção dos municípios. Ao longo da realização dos contatos para identificar e solicitar a participação dos burocratas municipais, percebeu-se que alguns não atuavam mais naqueles municípios não sendo identificadas pessoas que poderiam contribuir com o estudo. Além disso, para determinadas localidades não foi possível realizar o contato inicial, haja vista alguns problemas como: números de telefones e e-

⁸ Não foi possível a aplicação de questionários no município visitado nesta mesorregião, portanto a mesma não consta nas análises referentes à percepção dos beneficiários.

mails (divulgados em sites oficiais dos municípios) incorretos ou que não foram obtidas respostas após vários dias de tentativas. Fatos estes que implicaram na seleção de municípios alternativos, mantendo atenção aos critérios preestabelecidos.

Retomando o conceito apresentado por Lipsky (2010), os burocratas de nível de rua são trabalhadores de serviços públicos que interagem diretamente com os cidadãos no decurso de suas atividades. Dessa maneira, os sujeitos que ocupam tal posição quanto à implementação do PLHP/PMCMV são os assistentes sociais, psicólogos, sociólogos, pedagogos e engenheiros. Estes podem ser divididos em dois grupos de acordo com suas funções no Programa: aqueles que atuam em atividades de cunho social (assistentes sociais, psicólogos, sociólogos e pedagogos) e os que agem nas obras de infraestrutura sob responsabilidade do município (engenheiros). Destaca-se que foi necessário elaborar roteiros de entrevistas distintos para os que atuam em funções sociais (APÊNDICE I) e de infraestrutura (APÊNDICE II).

Com vistas a complementar as análises e obter maior balizamento das informações adquiridas, buscou-se a inserção de outros atores ao estudo: a equipe social do agente gestor (representada pela COHAB-MG) do Programa em Minas Gerais e uma amostra de beneficiários. Para tais atores foram estabelecidos instrumentos de coleta com questionamentos e afirmações a serem comprovadas frente à atuação dos burocratas de nível de rua (APÊNDICE III e APÊNDICE IV).

Buscou-se identificar áreas convergentes e divergentes, além de complementar o entendimento em relação a determinadas etapas que possuem o envolvimento de diferentes atores com funções e ações que divergem entre si (Figura 8).



Figura 8 - Sujeitos da Pesquisa

Fonte: Elaborada pelo autor.

O modelo para coleta de dados junto aos agentes estaduais foi o mesmo dos burocratas municipais (entrevistas), porém com alterações que permitiram obter informações sobre os burocratas, a partir da percepção dos agentes da COHAB-MG.

Em relação aos beneficiários do Programa recorreu-se ao questionário estruturado para obtenção de informações. A aplicação do instrumento ocorreu em 18 municípios dentre os 20 selecionados para tal etapa, haja vista que em dois não haviam sido entregues os empreendimentos. Foram aplicados 108 questionários à famílias beneficiárias do PLHP/PMCMV entre os meses de outubro e novembro de 2015. Considera-se que o volume de questionários aplicados representa uma amostra significativa, com um nível de confiança de 1,96 e erro amostral de 9,25%, conforme apresentado na Tabela 1. O cálculo amostral foi obtido por meio da Equação 1.

$$n = \frac{N \cdot p \cdot q \cdot \sigma^2}{(p \cdot q \cdot \sigma^2) + [(N - 1) \cdot e^2]} \quad (1)$$

Tabela 1 - Dados para Cálculo Amostral

Símbolo	Descrição	Valores
N	Tamanho da População	2.561
P	Probabilidade de ocorrência do fenômeno	0,50
q	Probabilidade de não ocorrência do fenômeno	0,50
σ	Nível de Confiança escolhido	1,96
e	Erro	9,25%
n	Tamanho da Amostra	108

Fonte: resultados da pesquisa.

O tamanho da população (N) diz respeito ao número de unidades habitacionais que a COHAB-MG adquiriu o direito de executar como gestora no estado de Minas Gerais, no âmbito da oferta pública de 2012 do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Destaca-se que esse montante de unidades habitacionais (N) foi implementado nos 185 municípios com os quais a Companhia estabeleceu parcerias.

Haja vista a utilização de seres humanos como fonte de informações, deve ser destacado que todo processo (coleta de dados) ocorreu em consonância com as normas exigidas pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (CEP) da Universidade Federal de Viçosa (UFV), sendo solicitadas cartas de anuência prévias e Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE's) a todos os participantes da pesquisa. Seguindo as denominações do referido Comitê, foram tomadas algumas precauções com vista a manter em sigilo a identidade dos participantes do estudo.

Ponderando a necessidade de se preservar a identificação dos participantes, foram utilizados códigos, ao invés de nomes, como medidas tomadas a fim de evitar futuros constrangimentos. Dentre os burocratas de nível de rua, aqueles que atuaram na execução de atividades cujo enfoque é predominantemente social, foram classificados como Responsáveis Técnicos ou RT's (RT 1 a RT 21). Em meio aos que exerceram funções para o provimento de infraestrutura dos conjuntos habitacionais foram categorizados como Engenheiros Locais ou EL's (EL 1 a EL 10). Ainda buscou-se agrupar os sujeitos da pesquisa que representaram a COHAB-MG, utilizando-se as seguintes nomenclaturas e códigos: Agentes Estaduais ou AE's (AE 1 a AE 4). Em relação aos beneficiários buscou-se apresentar resultados em conjunto, evitando a individualização das percepções. No Quadro 6 são apresentadas, sinteticamente, as classificações realizadas para os agentes estaduais e municipais.

Quadro 6 - Código de Identificação dos Participantes

Grupo de Respondentes	Código dos Entrevistados	Descrição de Função
Representante Técnico (RT)	RT 1 a RT 21	Realização de atividades que pressupõem o envolvimento das famílias, seja pela necessidade de sua participação ou ação que implique em processos triagem para que sejam beneficiárias. Destacam-se as ações realizadas por este agrupamento: o cadastramento, a seleção dos beneficiários e o trabalho técnico social.
Engenheiro Local (EL)	EL 1 a EL 10	Se inserem nas atividades que envolvem o provimento de infraestrutura básica do empreendimento, tendo dentre suas funções, principalmente auxiliar para prover às famílias o acesso a água encanada, energia elétrica, destinação adequada do esgoto e calçamento.
Agente Estadual (AE)	AE 1 a AE 4	São representantes da COHAB-MG que atuam como agentes sociais, auxiliando os servidores municipais na execução das atividades cujo cunho é predominantemente social.

Fonte: elaborado pelo autor.

Por meio do cruzamento das informações entre os atores citados, teve-se o intento de obter informações que possibilitassem entender os impactos das ações dos burocratas em nível de rua no processo de implementação do Programa Lares Habitação Popular/Programa Minha Casa, Minha Vida (PLHP/PMCMV). A inclusão da percepção dos beneficiários foi relevante, tendo em vista que apresentaram fatores, objetivos e subjetivos, que possuem influência no modo de atuação dos burocratas, além de confirmar possíveis consequências da atuação dos burocratas.

Ao todo, foram visitados vinte e um municípios⁹, sendo percorridos aproximadamente 5.825 km entre seis mesorregiões do estado de Minas Gerais.

4.2 Análise dos Dados

Diante da natureza do problema investigado torna-se adequada a execução de uma pesquisa qualitativa, realizando-se também algumas análises quantitativas, configurando-se como um estudo de métodos mistos ou múltiplos.

Os debates frente à utilização de métodos quali ou quanti vem deixando de ter uma visão tipicamente divergente, voltando-se mais em relação ao modo como as práticas de pesquisa se posicionam ante estes dois polos (CRESWELL, 2007).

Neste estudo, buscou-se combinar as análises de dados qualitativos (basicamente obtidas por meio das entrevistas) com as dos dados quantitativos (obtidos pelos questionários estruturados e informações socioeconômicas para caracterização dos municípios e regiões do estado de Minas Gerais).

Acredita-se que tanto métodos qualitativos quanto quantitativos tenham limitações que podem criar vieses, porém a utilização de ambos os métodos os minimizariam surgindo a necessidade de estabelecer uma triangulação de fontes de dados convergindo aspectos qualitativos e quantitativos (CRESWELL, 2007).

Da totalidade de entrevistas foram contabilizadas 29,2 horas, sendo que o tratamento dessas informações se deu por meio da Análise de Conteúdo. Bardin (2009) conceitua esse método como sendo um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção destas mensagens. De forma semelhante, Krippendorff (1990) afirma que a Análise de Conteúdo se destina a formular, a partir de certos dados, deduções reproduzíveis e válidas que podem se aplicar a seu contexto.

Para realização da Análise de Conteúdo, foram seguidos os seguintes passos: 1º) Fundamentação Teórica: realização de uma revisão bibliográfica relacionada ao Policy Cycle (Ciclo Político), mais precisamente em relação à etapa de implementação, e o modelo dos Street-Level Bureaucracy (Burocratas em nível de Rua), de modo a possibilitar a identificação e compreensão de suas características fundamentais.

⁹ Vinte para a realização de entrevistas com os burocratas de nível de rua e um para a coleta de dados com os agentes estaduais.

2º) Estabelecimento de Categorias de Análise: foram preestabelecidas categorias que auxiliaram a estruturação e apresentação dos resultados e discussões. Nesse sentido, optou-se por seguir os objetivos específicos do estudo que possibilitaram a formação das seguintes categorias de análise: (i) Processo de Implementação do PLHP/PMCMV, (ii) Os Burocratas de Nível de Rua e sua relação com o Ambiente e, (iii) Burocratas e seu Poder Discricionário (Quadro 7);

Quadro 7 - Descrição e Fundamentação Teórica das Categorias de Análise

Categoria	Descrição	Fundamentação Teórica
Processo de Implementação do PLHP/PMCMV	Entender como ocorre/ocorreu o processo de implementação do PLHP na perspectiva do burocrata municipal, conhecendo os órgãos, entidades e demais agentes municipais aos quais se relacionam, assim como o papel de cada um. Identificar e analisar o modo como se relacionam os agentes destacados (formais e informais) com os burocratas em nível de rua durante o processo de implementação do PLHP/PMCMV. Estabelecer uma rede de relações baseada nas etapas em que cada ente atua e seu grau de importância em relação à implementação.	Rua (1997) destaca que a etapa de implementação compreende o conjunto de ações a serem realizadas por grupos ou indivíduos, sejam eles públicos ou privados, em que sejam direcionadas para o alcance dos objetivos estabelecidos por meio de decisões anteriores referentes à política, ou seja, considera as ações necessárias para colocar a política em efetivo funcionamento. A fase de implementação é caracterizada pela incorporação de uma diversificada rede de órgãos executores, que são diferentes entre si devido ao pertencimento a diferentes níveis de governo ou até mesmo por serem agentes não governamentais (MENDONZA, 2007).
Ambiente que permeia a atuação dos Burocratas de Nível de Rua	Dentre fatores, tangíveis e intangíveis, pretendeu-se identificar os principais que influenciam a atuação dos burocratas municipais em relação à realização de suas atividades frente a implementação do PLHP/PMCMV.	Podem-se abstrair fatores institucionais e gerenciais da política (discricionariedade, sistemas de controle, accountability, leis, normas e regras, recursos, sistemas de incentivo, padrões de desempenho e estrutura de poder) e fatores relacionais (com o público da política, com os gerentes e com os políticos) que interferem na atuação dos burocratas (FERREIRA e JOSLIN, 2014).
Poder Discricionário	Identificar se os agentes municipais colocaram em práticas seu poder discricionário em relação às suas atividades. Pretendeu-se também averiguar, como ocorreu, de que forma, a sua importância no processo de implementação e quais as suas consequências para o alcance dos objetivos do Programa.	Devido sua proximidade com o problema os burocratas em nível de rua possuem um compromisso crítico, pois suas prioridades não são definidas somente pelos órgãos governamentais mas também pelo seu nível de poder discricionário (BRYNARD, 2000). Lotta (2010) destaca que a discricionariedade destes agentes está no fato de estabelecer a natureza, qualidade e a quantidade de benefícios, que superam as sanções determinados por sua agência.

Fonte: elaborado pelo autor fundamentado em Rua (1997), Brynard (2000), Mendonza (2007), Lotta (2010) e Ferreira e Joslin (2014).

- 3º) Montagem do Roteiro de Entrevistas e Questionário: as categorias preestabelecidas auxiliaram a elaboração do roteiro de entrevistas e questionário, haja vista a necessidade convergir os instrumentos de coleta aos fins determinados pelo estudo;
- 4º) Realização e Transcrição das Entrevistas;
- 5º) Agrupamento de Informações de acordo com as categorias preestabelecidas;
- 6º) Interpretações e Considerações.

Quanto à estrutura e análise dos questionários dispôs-se da utilização de escalas tipo “Likert” de cinco pontos. Dispondo-se desta técnica foram apresentadas aos beneficiários abordados uma série de afirmações para as quais deveriam escolher uma dentre as cinco opções referentes ao seu grau de concordância frente as mesmas. Nesse sentido, os respondentes deveriam optar entre “Discordo Totalmente” (com pontuação mínima de 1) e “Concordo Totalmente” (com pontuação máxima de 5), como detalhado na Tabela 2.

Nota-se que para cada alternativa foi atribuído um valor, como indica Triola (2005). A interpretação dos resultados deve ser realizada da seguinte maneira: quanto mais próximo de 5, maior o nível de concordância com determinada afirmação; em contrapartida, quanto mais próximo de 1, menor este nível de concordância ou maior o nível de discordância em relação à declaração analisada.

Tabela 2 – Ficha para Posicionamento dos Respondentes

Discordo Totalmente	Discordo Parcialmente	Indiferente	Concordo Parcialmente	Concordo Totalmente
1	2	3	4	5

Fonte: elaborado pelo autor.

A Figura 9 apresenta as principais etapas dos procedimentos metodológicos, que propiciaram o alcance dos objetivos propostos.

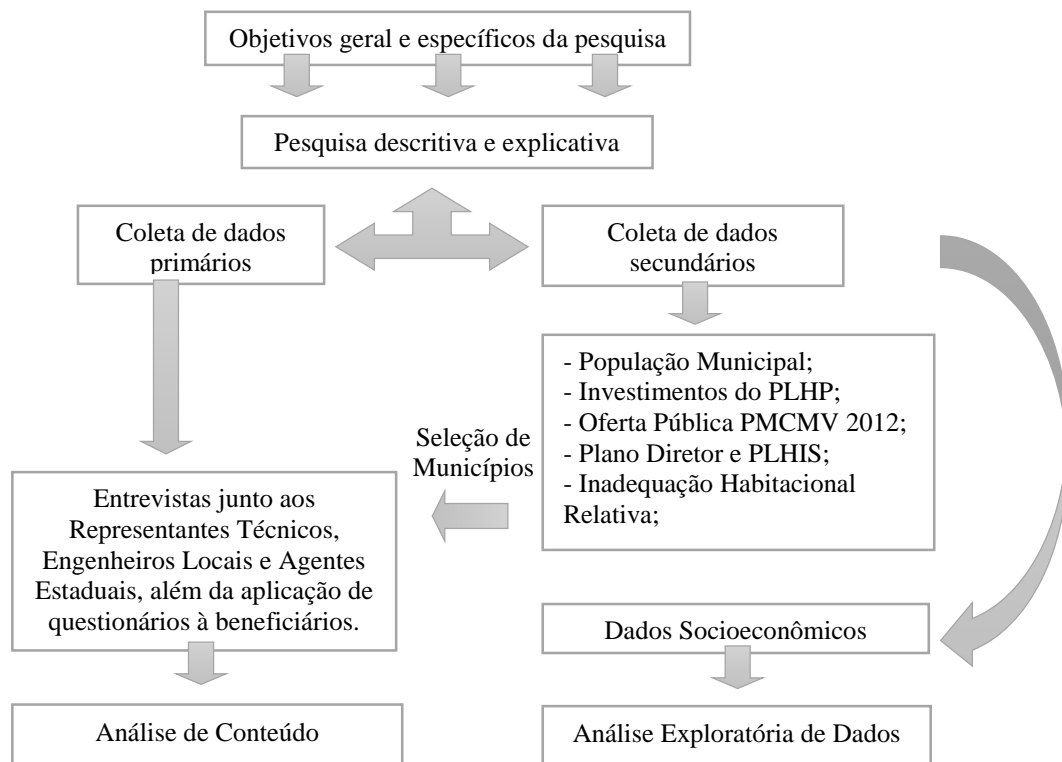


Figura 9 - Percurso Metodológico

Fonte: elaborado pelo autor.

Apresentados os passos seguidos para atender os objetivos do estudo, deu-se prosseguimento com a demonstração dos resultados e discussões pertinentes.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo estão dispostos os resultados e análises realizadas nos quais buscou-se relacionar a teoria e a prática, no que tange às funções, ações, responsabilidades, inter-relações, discricionariedade e impactos provocados pelos burocratas de nível de rua. Para decifrar os pontos abordados, o presente tópico foi desenvolvido sobre quatro pilares, sendo que sendo que o primeiro representa um tópico que apresenta questões introdutórias para embasar as discussões dos capítulos seguintes – (i) a análise de documentos normativo-legais que antecederam o PLHP e a PEHIS, além apresentar as características regionais do estado de Minas que evidenciam as disparidades existentes. Os três posteriores são referentes às categorias de análise preestabelecidas para este estudo: (ii) descrição e análise do processo de implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) do estado de Minas Gerais; (iii) análise do ambiente que permeia a atuação dos burocratas de nível de rua; e (iv) a identificação e análise dos fatores que influenciam a forma de atuação adotada pelos burocratas.

Ao perseguir o detalhamento dos pilares apresentados buscou-se alcançar o objetivo geral deste estudo: analisar o modo como atuam os burocratas de nível de rua no processo de implementação da Política Habitacional em municípios do Estado de Minas Gerais, analisando os fatores internos e externos que impactam a sua forma de ação.

Mas por que estudar a implementação de um Programa, tendo em vista que o presente estudo se propôs a analisar a PEHIS? Ao se analisar a etapa de execução de uma política, deve-se buscar compreender as ações, os programas e projetos pelos quais as suas diretrizes e objetivos são colocados em prática. No caso da política habitacional de interesse social de Minas Gerais, pôde-se identificar por meio de estudos anteriores (DRUMOND, 2014; SILVEIRA, DRUMOND, RODRIGUES e ALMEIDA, 2014) que o Programa Lares Habitação Popular (PLHP) é a principal face da Política, sendo o que se pode chamar de “carro-chefe” da atuação estadual frente à temática habitacional.

O fato de o estudo propor a análise da implementação do Programa Lares Habitação Popular (PLHP), ocorreu visto que o mesmo possui considerável representatividade frente aos investimentos estaduais. Para comprovar tal importância, destaca-se que, por meio do Portal da Transparência do estado de Minas Gerais,

verificou-se que para os anos de 2012, 2013, 2014 e 2015, a proporção de investimentos em habitação que foram destinados à construção de unidades habitacionais de interesse social por meio do PLHP/PMCMV foi respectivamente, 75,1%, 82,8%, 61,7% e 82,6%.

Assim, ao longo do estudo as análises se voltaram para o Programa em si, não sendo percebidos, no nível local, outras ações de iniciativa estadual com impacto visível, principalmente pelos burocratas de nível de rua.

4.1 Descrição e Análise do Contexto, das Características Regionais do estado de Minas Gerais e dos Atores da Pesquisa

Como meio para conduzir ao entendimento da etapa de implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) de Minas Gerais por meio da análise do PLHP/PMCMV, é necessário apresentar o contexto no qual surgiu determinado conjunto institucional de diretrizes. Ressalta-se que, para entender os diferentes momentos envoltos a esta Política, também foram abordados aspectos de âmbito nacional, entendendo que tiveram considerável influência em seu delineamento.

Investigou-se também as características sociais, econômicas, demográficas e habitacionais das mesorregiões de Minas Gerais, de modo a subsidiar as discussões posteriores, com o fim analisar a influência regional sobre a implementação do Programa.

Adicionalmente, procedeu-se com a análise de características básicas dos Responsáveis Técnicos, Engenheiros Locais, Agentes Estaduais e moradores dos conjuntos habitacionais que participaram do estudo.

4.1.1 Ambiente Normativo-Legal da Política Habitacional

A perspectiva proposta neste sub-tópico para o delineamento do contexto que se pretendeu apresentar foi baseada em aspectos normativos, destacando o ambiente formalizado por meio de Leis, Decretos e Portarias (Quadro 8). Para tanto, realizou-se o estudo da evolução histórica do principal instrumento de planejamento das ações estaduais desde o ano 2000: o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).

Buscou-se conduzir as análises a partir do entendimento da maneira como foi formalizada a PEHIS, seus programas e instrumentos de planejamento e financiamento habitacional no estado. Ressalta-se que a gama de discussões realizadas em meio ao

ambiente onde foram destacadas as ações do governo estadual e dos burocratas de nível de rua é amplamente mais denso e profundo do que os normativos puderam expor. Contudo por meio de sua análise foi possível identificar o modelo de atuação que o governo estadual considerou mais apropriado, analisando a sua evolução ao longo do tempo.

Quadro 8 - Conjunto de Normativos que orientam a PEHIS e o PLHP/PMCMV

TIPO	Nº	ANO	TEMA	ESFERA
Lei	3.403	1965	Cria a Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (COHAB/MG).	Estadual
Lei	8.666	1993	Institui normas para licitação e contratos da Administração Pública.	Federal
Lei	11.830	1995	Cria o Fundo Estadual de Habitação (FEH).	Estadual
Lei Complementar	101	2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.	Federal
Decreto	43.418	2003	Dispõe sobre o Programa Mineiro da Qualidade e Produtividade no Habitat (PMQP-H).	Estadual
Lei	11.124	2005	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).	Federal
Decreto	44.168	2005	Cria o Programa Lares Habitação Popular (PLHP).	Estadual
Lei Complementar	91	2006	Instituição, Gestão e Extinção de Fundos Estaduais.	Estadual
Decreto	44.612	2007	Regulamenta o Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (CONEDRU).	Estadual
Lei	18.315	2009	Estabelece diretrizes para a formulação da Política Estadual Habitacional de Interesse Social (PEHIS).	Estadual
Portaria	610	2011	Dispõe sobre os parâmetros de priorização e processo de seleção do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).	Federal
Lei Delegada	180	2011	Estrutura da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU).	Estadual
Decreto	45.780	2011	Organização do Secretaria de Estado de Fazenda (SEF).	Estadual
Decreto	45.794	2011	Organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG).	Estadual
Portaria	24	2013	Dispõe sobre a divulgação, publicidade e identidade visual do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).	Federal
Portaria	56	2013	Dispõe sobre as diretrizes gerais para implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) em municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.	Federal

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos sítios eletrônicos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e do Congresso Nacional.

Como ponto de partida, têm-se as diretrizes dispostas na legislação brasileira,

em especial na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Instituída no ano 2000, esta Lei estabeleceu normas para as finanças públicas da União Federal, estados, distrito federal e municípios, objetivando gerar maior responsabilidade na gestão fiscal (LEI SUPLEMENTAR, n.101, 2005).

O termo ‘responsabilidade na gestão fiscal’ pode ser entendido por meio de três postulados: (a) planejamento e transparência das ações; (b) prevenção e correção frente a riscos e desvios, respectivamente, que impactam negativamente em relação ao equilíbrio das contas públicas; (c) cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas, considerando limites e condições para a renúncia de receitas e geração de despesas (NASCIMENTO e DEBUS, 2002).

Tais diretrizes implicaram mudanças nos instrumentos de controle da gestão pública nos diferentes níveis de governo do estado brasileiro: União, estados, Distrito Federal e municípios.

Considerando a esfera estadual, o governo de Minas Gerais, em resposta às determinações da LRF, elaborou o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) que representa a estratégia de atuação governamental para o setor público do estado, definindo as suas diretrizes futuras (MINAS GERAIS, 1999). O Plano começou a ser elaborado no ano 2000, tendo em vista a exigência expressa na Lei de Responsabilidade Fiscal (requisição também incluída na Constituição Estadual) quanto a necessidade de o Poder Executivo apresentar um plano plurianual de desenvolvimento (de igual período ao tempo de um mandato eletivo, ou seja, 4 anos).

O tema da habitação popular foi inserido, neste primeiro plano, como uma dimensão social¹⁰ para o desenvolvimento. Nesse documento foram destacadas três variáveis importantes associadas ao crescimento do déficit habitacional: a urbanização acelerada, a metropolização e o perfil socioeconômico da população¹¹.

Além disso, o PMDI (2000-2003) apontou que a União foi identificada como “centralizadora dos recursos, da formulação e do controle das linhas de financiamento, desconhecendo as realidades do meio urbano” (MINAS GERAIS, 1999). Essa alegação foi sustentada pelo fato de que os programas federais tinham um direcionamento claro para o provimento de unidades habitacionais, desconsiderando

¹⁰ A Dimensão Social para o Desenvolvimento ainda foi composta por: educação, cultura, saúde, segurança alimentar, saneamento básico, defesa social e desenvolvimento social.

¹¹ A grande maioria das habitações em situação de déficit são ocupadas por famílias de baixa renda (rendimento mensal inferior à 3 salários mínimos), necessitando do apoio do Estado para adquirir condições básicas de habitabilidade.

outras ações como regularização fundiária, urbanização e demais programas complementares.

Foram então elaboradas diretrizes para atuação no setor da habitação no estado de Minas Gerais, entretanto não foi contemplada nesse Plano a criação de programas e metas para enfrentamento do déficit habitacional.

No ano de 2003, entrou em vigor o II PMDI, com um horizonte de planejamento maior que o anterior (2003-2020). Nesse Plano também não houve a criação de programas específicos para atendimento às famílias pobres, porém criou-se uma carteira formada por 30 projetos estruturadores chamada de GERAES (Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado). Tais projetos constituíam as prioridades do governo vigente (MINAS GERAIS, 2003).

Outro importante marco quanto à atuação estadual frente ao problema do déficit habitacional foi a criação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) no ano de 2003, tendo como uma de suas atribuições realizar desde o planejamento à avaliação das ações direcionadas à habitação. Em relação aos municípios, a Secretaria deveria apoiá-los, tanto técnica quanto institucionalmente, contribuindo para a implementação de programas e projetos habitacionais.

Paralelamente à criação da SEDRU, em âmbito nacional, foi instituído o Ministério das Cidades. Este foi um importante marco para o estabelecimento de uma política federal voltada para a habitação no país, consolidando as bases para seu surgimento.

No ano seguinte, veio a público a Política Nacional de Habitação (PNH), calcada no objetivo de promover condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, principalmente os de baixa renda, contribuindo para a inclusão social. Entre os componentes de ação principais desta política destacam-se: integração urbana de assentamentos precários, regularização fundiária, provisão da habitação e integração com a política de desenvolvimento urbano.

Seguindo um caminho de avanço rumo a uma atuação mais evidente frente à habitação, o estado de Minas criou em 2005, por meio do Decreto Estadual nº 44.168, o Programa Lares Habitação Popular (PLHP).

A intenção quanto à manutenção das ações do estado frente ao setor habitacional se fortaleceu com a criação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) em 2009, uma vez que o estado buscou promover parcerias com as

demais esferas governamentais (União e municípios) e com o setor da construção civil. Ambas as parcerias já estavam sendo ou passaram a ser realizadas no âmbito do Programa Lares Habitação Popular (PLHP) e estiveram direcionadas, principalmente, para o processo de implementação. Essa interação pode ser considerada positiva, principalmente em relação ao aspecto operacional, tendo em vista que cada órgão participa das etapas nas quais, teoricamente, possui maior capacidade para agir.

Um dos principais motivos para o envolvimento da construção civil na PEHIS está relacionada à universalização do acesso à moradia. Para possibilitar o acesso à habitação por famílias pobres, além da ação do Estado, é necessária a redução dos custos para construção das unidades habitacionais, “benefício” proporcionado pela iniciativa privada. O termo benefício acomete a uma situação conflituosa, já que ao mesmo tempo em que são reduzidos os custos existe uma filosofia perversa a qual tal diminuição por vezes é fruto da seleção de terrenos distantes das regiões centrais (com maior oferta de serviços públicos e privados) que são mais baratos e utilização de materiais de construção de baixa qualidade.

A inserção do setor privado em ações estatais amplia seu alcance, uma vez que o Estado pode direcionar as construtoras a atuar em áreas que antes não eram consideradas atrativas comercialmente (habitação de interesse social). Ressalta-se que as parcerias público-privadas no âmbito habitacional não representaram uma novidade, haja vista que eram realizadas desde a década de 1960 por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH) e pelas COHAB's nos estados.

Como consequências dessa atuação conjunta foram esperados a melhoria do padrão das construções (por meio dos padrões habitacionais criados) além da geração de empregos e renda para famílias da região. No mínimo a primeira consequência esperada pode ser contestada, como já apontado.

A fase de implementação recebe grande influência das instituições e organizações responsáveis pela realização dessa etapa, pois, nem sempre o Estado é o único agente participante, fato que amplia a necessidade de um maior controle, monitoramento e avaliação das atividades (JANN e WEGRICH, 2007).

De modo geral, essa atuação conjunta proposta pela PEHIS tem como objetivo promover a integração de famílias carentes, antes não contempladas, aos serviços públicos básicos oferecidos no perímetro urbano, como sistema de esgotamento sanitário, fornecimento de água encanada e serviços de saúde em geral, buscando assim, a melhoria das condições de habitabilidade da população. Entretanto, verifica-

se que este é um propósito teórico, sendo necessário realizar avaliações quanto aos efetivos benefícios proporcionados por este modelo de parceria.

Outro ator que influenciou a PEHIS foi o governo federal. Em 2009, começou a ser implementado o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), a maior iniciativa habitacional federal desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986. Este programa alterou o panorama da atuação governamental nos 23 anos anteriores, em que a desarticulação de ações e os reduzidos investimentos marcaram o tratamento dado à habitação no Brasil pelo governo.

Por meio do PMCMV, entre os anos de 2009 e 2014, foram investidos 255 bilhões de reais, sendo que a faixa que corresponde às famílias carentes abrangeu aproximadamente 84 bilhões de reais. Das 958,7 mil unidades habitacionais construídas, 778,6 mil foram entregues, fatos que demonstram a abrangência e importância adquirida pelo PMCMV (BRASIL, 2015).

No estado de Minas Gerais, no período de execução do PMCMV, estava prevista para o ano de 2014, a construção de, aproximadamente, 85 mil unidades habitacionais (BRASIL, 2013). Considerando o déficit habitacional no estado para o ano de 2012, estimado em 454 mil habitações, é possível ter uma noção quanto ao impacto do PMCMV em Minas Gerais. Resguardando-se de determinar que o PMCMV implica em resultados diretos para a redução do déficit habitacional, expõe-se que o número de habitações construídas nos 5 primeiros anos do Programa representou 18,7% do déficit estadual.

O PMCMV representou uma mudança nos rumos da política habitacional de Minas Gerais não somente em termos de volume de construções, mas também na composição do financiamento estadual e no seu foco de atuação.

Como destacado, a Companhia de Habitação de Minas Gerais (COHAB-MG) é responsável por executar o principal programa habitacional do estado, o Lares Habitação Popular (PLHP). No período anterior ao PMCMV, a Companhia tinha como área de atuação todos os municípios de Minas, independente do seu porte ou região, porém após o ano de 2010, este panorama foi alterado. Como primeira medida, a COHAB decidiu realizar investimentos conjuntos com o PMCMV, estabelecendo uma proporção de investimentos por unidade habitacional da seguinte maneira: aproximadamente 40% advindo de recursos estaduais e 60% de recursos federais. Destarte, o financiamento do PLHP deixou de ser unicamente estadual, com recursos do Fundo Estadual de Habitação (FEH), tornando-se uma ação mista em termos de

financiamento.

Outra alteração relativa à implementação do programa estadual se deu quanto à sua área de abrangência, devido à concentração de esforços em municípios com população inferior a 50 mil habitantes.

Nesse ponto, é necessário considerar a capacidade de operacionalização dos agentes participantes do processo de implementação da Política, principalmente no âmbito municipal. Os municípios menores possuem dificuldades em termos de recursos técnicos, financeiros e humanos, fato que pode implicar em dificuldades para a implementação de programas. Tal situação é agravada principalmente pelo fato de que é difícil identificar os tipos e níveis de capacidades exigidas ao longo da hierarquia administrativa (BRYNARD, 2000).

Assim, buscando contribuir com a melhoria da capacidade administrativa municipal em relação ao setor da habitação, foi criado pelo governo do estado, em 2012, o Programa Morar em Minas, prevendo dentre suas ações para com os municípios: melhorar a qualidade de planejamento habitacional e criar mecanismos para implantação de planos e políticas habitacionais; prover a construção, reforma e melhoria das moradias indígenas e quilombolas, e; fornecer apoio por meio da capacitação e transferência de recursos para assistência técnica.

Em síntese, tem-se que a Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) se transforma em ações práticas, primordialmente, por meio dos programas Lares Habitação Popular (PLHP) e Morar em Minas. Um fato interessante é a pré-existência do PLHP atuando em âmbito de interesse social a partir de 2005, porém fora de uma política estadual formalizada, que veio a ser instituída somente em 2009. Este fato pode estar relacionado à existência da COHAB-MG que, sob controle majoritário do governo do estado de Minas Gerais, sempre teve vocação, desde sua criação na década de 1960, para gerir programas e ações habitacionais.

Mesmo com a extinção de um dos seus principais agentes financiadores, o Banco Nacional de Habitação (BNH), a COHAB-MG continuou gerindo programas habitacionais no estado, como:

- O Programa de Habitação Popular de Minas Gerais (PROHAB), criado em 1992, que teve como objetivo principal o estímulo à construção de casas para as famílias de renda igual ou inferior a cinco salários mínimos, por meio de financiamentos. Dentre suas modalidades, destacam-se: aquisição de casa

própria, aquisição de lote e simultânea construção; término, ampliação e reforma de habitação; e construção de conjuntos habitacionais;

- O Minas Mais Humana ou Prolar, criado em 2000, sendo destinado à construção de moradias para famílias com rendimento de até três salários mínimos, em parceria com os municípios e a Caixa Econômica Federal (CEF);
- O Programa de Financiamentos Individuais Isolados ou FINIS, criado em 2001, que utilizou recursos próprios da COHAB/MG para financiar famílias na aquisição ou construção de residência própria.

Posteriormente ao gerenciamento destes programas, a Companhia foi designada para conduzir o Programa Lares Habitação Popular (PLHP) em 2005, que passou a ser o responsável pelo provimento de unidades habitacionais de interesse social do governo estadual.

Com abrangência estadual, o PLHP possui empreendimentos em todas as mesorregiões do estado de Minas Gerais, seguindo o mesmo padrão, independente das diferenças que possam haver entre os municípios. Mesmo não sendo abarcadas pelo Programa, tais diferenças existem e podem influenciar no modo como burocratas de nível de rua em análise atuam.

Dadas essas considerações, fez-se necessário de modo preliminar à apresentação dos resultados e análises pertinentes à implementação do PLHP, contextualizar essas distinções regionais presentes no estado, de modo geral, e entre os próprios municípios selecionados neste presente estudo. Compreender essas diferenças possibilitará uma melhor interpretação dos resultados apresentados nas seções seguintes.

4.1.2 Disparidades Regionais do estado de Minas Gerais

Para caracterizar as mesorregiões do estado e apresentar as diferenças e possíveis semelhanças existentes, foram investigadas variáveis socioeconômicas e demográficas relacionadas a renda, taxa de alfabetização, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Produto Interno Bruto (PIB) per capita, população residente e taxa de urbanização. Indo além, averiguaram-se informações relacionadas à habitação e outras políticas urbanas, como: déficit habitacional e inadequação habitacional.

Considerando inicialmente as variáveis de cunho demográfico (População e

Percentual de Residentes em Domicílios Urbanos), observa-se uma alta concentração populacional na mesorregião Metropolitana, que praticamente abriga um terço do contingente estadual (31,81%). Naturalmente, nas regiões onde se concentra a população há maior demanda por serviços públicos, o que leva a receber maiores volumes de investimentos. Do outro lado, as mesorregiões Campos das Vertentes (2,83%), Central (2,11%), Vale do Mucuri (1,97%) e Noroeste (1,87%) são aquelas que possuem os menores contingentes populacionais.

Em termos de população residente em áreas urbanas, verificou-se que sete das doze mesorregiões possuem essa taxa superior a 70%, com destaque para o Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba (80,06%). Dentre as demais regiões, três se destacaram por apresentarem as menores taxas de população urbana: o Jequitinhonha (59,00%), o Vale do Mucuri (56,84%) e o Norte (54,96%). Os demais resultados podem ser verificados na Tabela 3.

Tabela 3 - Características Demográficas das Mesorregiões de Minas Gerais

Mesorregião	População		Taxa de Urbanização
	Absoluto	%	
Campos das Vertentes	554.400	2,83%	72,23%
Central	412.691	2,11%	77,33%
Centro Oeste	956.829	4,88%	76,01%
Jequitinhonha	699.523	3,57%	59,00%
Metropolitana	6.233.149	31,81%	73,07%
Noroeste	366.384	1,87%	72,32%
Norte	1.610.587	8,22%	54,96%
Sul	2.439.168	12,45%	70,55%
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	2141.165	10,93%	80,06%
Vale do Mucuri	385.419	1,97%	56,84%
Vale do Rio Doce	1.613.061	8,23%	64,15%
Zona da Mata	2.182.933	11,14%	65,41%

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Observando os resultados e relacionando-os Déficit Habitacional (DH) brasileiro, tem-se que tal problema possui maior propagação, em termos absolutos, nas regiões mais urbanizadas. No Brasil, aproximadamente 85% do DH se concentra nessas áreas, e se for considerado o estado de Minas Gerais, essa proporção é ainda maior (91%, em valores aproximados). Por meio da Figura 10 pode-se observar com maior evidência as regiões que concentram os municípios com as maiores e menores taxas de urbanização. Nota-se que especialmente as regiões localizadas nos perímetros

Norte e Nordeste do estado concentram as menores taxas.

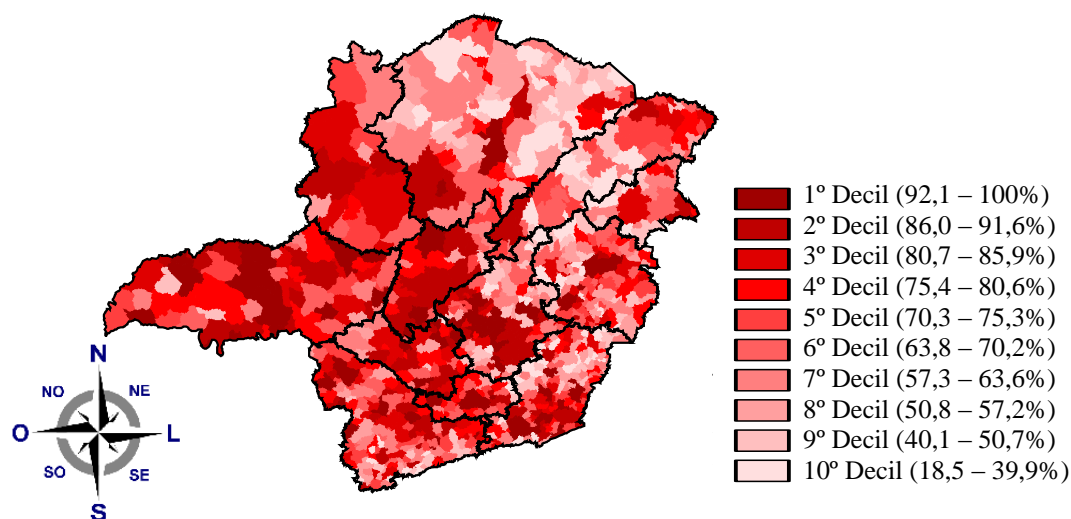


Figura 10 - Percentual de Residentes em Domicílios Urbanos

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Prosseguindo com o delineamento do panorama estadual, seguem as variáveis de cunho social selecionadas (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e Taxa de Alfabetização) de modo a compreender o nível de desenvolvimento regional. Os níveis de Desenvolvimento Humano mais elevados foram identificados nas regiões Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba (0,712), Sul (0,697) e Centro Oeste (0,696). Tal resultado não representou surpresas, considerando que historicamente estas regiões do são consideradas as mais desenvolvidas do estado. Surpresas também não houve ao lançar olhares para as regiões com menores IDHM's. Nas mesorregiões Norte (0,625), Jequitinhonha (0,616) e Vale do Mucuri (0,606) foram detectados os níveis mais baixos de desenvolvimento.

O nível educacional é uma importante dimensão para caracterizar as diferenças regionais, assim no contexto mineiro percebeu-se que, por meio da variável Taxa de Alfabetização, que o Centro Oeste (91,09%), o Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba (90,67%) e o Sul (90,31%) estiveram entre as mesorregiões com os resultados mais satisfatórios, acompanhados por Campos das Vertentes (91,23%) e Metropolitana (90,27%). Tal como foi observado em relação ao IDHM as mesorregiões Vale do Mucuri (73,87%), Jequitinhonha (77,64%) e Norte (79,12%) tiveram as menores taxas de alfabetização (Tabela 4).

Tabela 4 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das Mesorregiões de Minas Gerais

Mesorregião	IDHM	Taxa de Alfabetização
Campos das Vertentes	0,691	91,23%
Central	0,686	88,90%
Centro Oeste	0,696	91,09%
Jequitinhonha	0,616	77,64%
Metropolitana	0,684	90,27%
Noroeste	0,688	87,68%
Norte	0,625	79,12%
Sul	0,697	90,31%
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	0,712	90,67%
Vale do Mucuri	0,606	73,87%
Vale do Rio Doce	0,638	82,30%
Zona da Mata	0,661	87,64%
MINAS GERAIS	0,668	86,54%

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Regiões com baixos níveis de desenvolvimento tendem a apresentar demandas e necessidades em diferentes áreas como saúde, educação, saneamento, emprego e habitação. Ao analisar a Figura 11, tem-se o quadro que poderia ser considerado o mais completo para compreender as disparidades regionais do estado, colocando em patamares opostos principalmente o Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba e Sul em relação ao Norte, Jequitinhonha e Vale do Mucuri, tanto ao analisar o IDHM quanto a Taxa de Alfabetização.

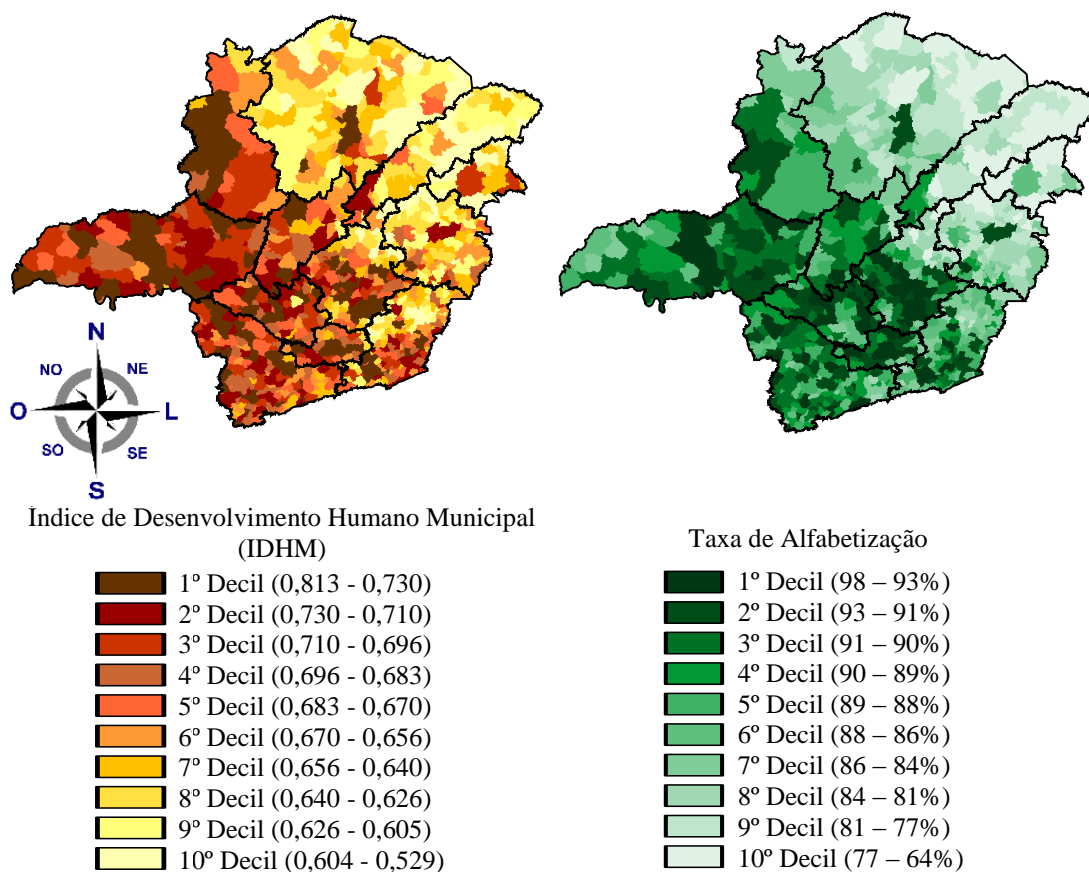


Figura 11 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e Taxa de Alfabetização

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para complementar o panorama socioeconômico e demográfico do estado de Minas Gerais, foram selecionadas duas variáveis econômicas: o Produto Interno Bruto (PIB) per Capita e a Renda Média Domiciliar. Ao longo das análises começa-se a perceber determinados padrões, mesmo dispondo-se de variáveis distintas. O destaque positivo, tanto em termos de PIB per Capita (R\$ 25.870,11) quanto de Renda Média Domiciliar (R\$ 1.774,08) ficou com Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba; assim, a mesorregião com o maior nível de desenvolvimento do estado também é aquela que gera maior riqueza e possibilita melhores rendimentos às famílias.

Reforçando a ideia de demonstrada que os resultados estão seguindo um padrão e confirmando patamares de determinadas mesorregiões com níveis de desenvolvimento superiores a outras, têm-se as análises das regiões Norte, Jequitinhonha e Vale do Mucuri. Tanto em termos de PIB per Capita quanto de Renda Média Domiciliar tais localidades tiveram os resultados inferiores, evidenciando suas dificuldades em termos econômicos, comparadas às demais. Ressalta-se que as regiões Zona da Mata e Vale do Rio Doce mesmo não apresentando os piores resultados se

encontram em uma posição mais próxima às regiões menos desenvolvidas (Tabela 5).

Tabela 5 - Produto Interno Bruto (PIB) per Capita e Renda Média Domiciliar das Mesorregiões de Minas Gerais

Mesorregião	Produto Interno Bruto (PIB) per Capita	Renda Média Mensal Domiciliar
Campos das Vertentes	R\$ 11.724,32	R\$ 1.431,42
Central	R\$ 12.836,22	R\$ 1.465,72
Centro Oeste	R\$ 13.787,62	R\$ 1.596,86
Jequitinhonha	R\$ 5.663,92	R\$ 993,28
Metropolitana	R\$ 18.979,89	R\$ 1.555,11
Noroeste	R\$ 15.127,00	R\$ 1.395,60
Norte	R\$ 6.643,38	R\$ 952,40
Sul	R\$ 13.472,86	R\$ 1.564,06
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	R\$ 25.870,11	R\$ 1.774,08
Vale do Mucuri	R\$ 6.396,61	R\$ 998,53
Vale do Rio Doce	R\$ 7.489,17	R\$ 1.134,33
Zona da Mata	R\$ 8.890,41	R\$ 1.311,44
MINAS GERAIS	R\$ 12.213,80	R\$ 1.361,71

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Fundação João Pinheiro (FJP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Vislumbrando os mapas (Figura 12), claramente percebe-se a concentração dos resultados mais elevados, tanto em termos de PIB per Capita quanto de Renda Média Domiciliar, nas mesmas mesorregiões que obtiveram os melhores índices e taxas das variáveis anteriormente analisadas (Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Metropolitana, Sul e Centro-Oeste).

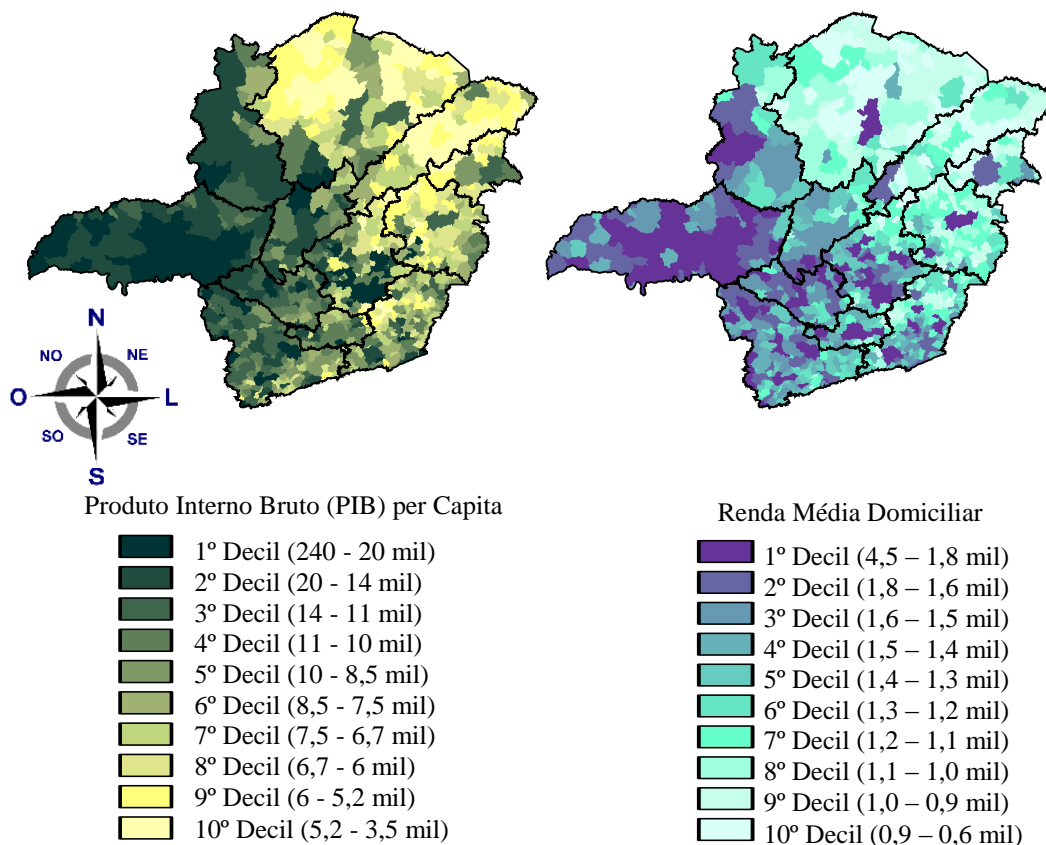


Figura 12 - Produto Interno Bruto (PIB) per Capita Médio das Mesorregiões de Minas Gerais

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Fundação João Pinheiro (FJP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Findadas as análises das variáveis socioeconômicas e demográficas selecionadas para caracterizar as mesorregiões do estado de Minas Gerais, tem-se que os resultados elucidaram as principais desigualdades regionais historicamente vivenciadas pela população deste que é o segundo estado mais populoso e o terceiro em termos de PIB do país.

Tendo em vista que o objetivo deste tópico foi traçar um panorama sintético das mesorregiões de Minas Gerais considerando a temática da habitação, buscou-se analisar duas das principais variáveis que melhor refletem as condições habitacionais da população: Déficit Habitacional (DH) e Inadequação Habitacional (IH). Para os fins deste estudo foram considerados os resultados relativos, ou seja, a proporção de unidades em situação de DH em relação aos domicílios particulares permanentes e aos improvisados, já para a identificação dos domicílios em situação de IH relativa foram considerados somente os domicílios particulares permanentes (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2010).

As mesorregiões que apresentam as maiores proporções de domicílios em situação de déficit habitacional foram o Norte (9,43%), o Jequitinhonha (9,30%) e o

Vale do Mucuri (9,12%). Tal resultado não proporcionou surpresas, visto que estas são localidades do estado com os menores índices de desenvolvimento. Já as regiões Centro Oeste, Sul e Campos das Vertentes concentraram as menores proporções.

O enfoque dado ao DH Relativo em detrimento do Absoluto se deve ao fato de que as regiões que concentram os maiores contingentes populacionais urbanos tendem a abranger também maior montante de DH. Elucidando este raciocínio tem-se que a mesorregião Metropolitana, onde reside a maior parcela da população abarca um terço de todo DH estadual. Em conjunto com as demais regiões populosas (Sul, a Zona da Mata e Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba), o montante do déficit abrangido passa a 67,76% (Tabela 6).

Embora o maior volume de DH se concentre nas regiões mais populosas, proporcionalmente, este indicador possui maior impacto e relevância nas regiões mais pobres e com um contingente populacional menor.

Tabela 6 - Déficit Habitacional Relativo e Absoluto das Mesorregiões de Minas Gerais

Mesorregiões	Déficit Habitacional Relativo	Déficit Habitacional Absoluto	
		Unidades	%
Campos das Vertentes	7,01	14.647	2,63%
Central	7,76	11.500	2,06%
Centro Oeste	6,36	24.022	4,31%
Jequitinhonha	9,30	19.302	3,46%
Metropolitana	8,23	189.684	34,03%
Noroeste	7,50	9.204	1,65%
\Norte	9,43	43.606	7,82%
Sul	6,46	61.045	10,95%
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	8,15	67.646	12,14%
Vale do Mucuri	9,12	10.517	1,89%
Vale do Rio Doce	7,66	46.905	8,42%
Zona da Mata	7,09	59.283	10,64%
MINAS GERAIS	7,69	557.361	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Fundação João Pinheiro (2013).

Em relação à distribuição dos municípios com maior ou menor concentração de DH no estado de Minas, percebeu-se que não seguiu a tendência de distribuição apresentada pelas variáveis anteriores, demonstrando claramente que as regiões Norte e Nordeste estão em patamares distintos em relação às do Centro-Sul e Oeste. Nota-se que em todas as mesorregiões há municípios que se encontram em patamares diversos, com proporções mais e menos elevadas de DH (Figura 13).

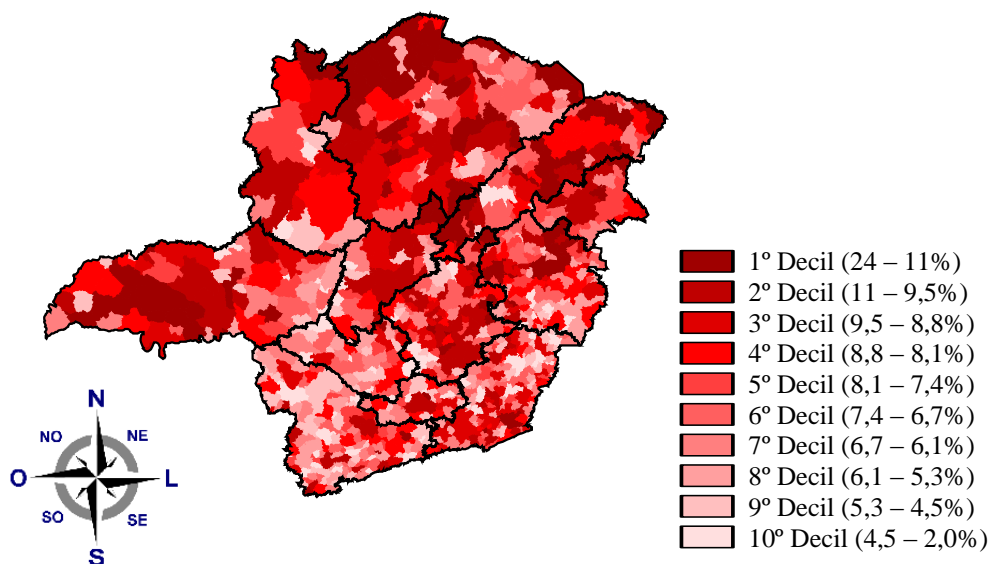


Figura 13 - Déficit Habitacional das Mesorregiões de Minas Gerais

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Fundação João Pinheiro (2013).

O fato de não se perceber, visualmente, esse evidente padrão de distinção entre as regiões não dirime a situação demonstrada na Tabela 6 em que, proporcionalmente, a situação é mais grave nas regiões menos desenvolvidas do estado, mas demonstra somente que há uma maior distribuição do DH entre as mesorregiões. Outro importante indicador frente às condições habitacionais da população é a Inadequação Habitacional. Assim como o DH, a Inadequação é calculada pela Fundação João Pinheiro.

Considera-se como inadequados os domicílios que se enquadrem em pelo menos um destes critérios: domicílios carentes de serviço de infraestrutura, sem unidade sanitária domiciliar exclusiva e adensamento excessivo em domicílios próprios (Quadro 9).

Quadro 9 - Componentes da Inadequação Habitacional

Domicílios Carentes de Serviço de Infraestrutura	Considera-se como domicílios carentes de infraestrutura aqueles não possuem pelo menos um destes serviços básicos: iluminação elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e/ou coleta de lixo.
Domicílios sem Unidade Sanitária Domiciliar Exclusiva	Refere-se aos domicílios que não possuem banheiro ou sanitário de uso exclusivo.
Adensamento Excessivo em Domicílios Próprios	Condição caracterizada pelo número médio de moradores de domicílios próprios por dormitório acima de três.

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Fundação João Pinheiro (2013).

É importante ressaltar que o montante de unidades habitacionais que se enquadram em algum critério do DH não é contabilizada para fins de Inadequação, mesmo que possua alguma condição que também se enquadre neste indicador. Para o ano de 2010, estimou-se que 13 milhões de domicílios no Brasil eram inadequados, sendo que destes 676 mil se localizavam no estado de Minas Gerais.

Para analisar o nível de inadequação dos domicílios mineiros considerando as mesorregiões, dispôs-se de valores relativos, ou seja, proporção de unidades inadequadas em relação ao total de domicílios particulares permanentes. A mesorregião Norte concentra municípios que, em média, possuem 74,41% de domicílios inadequados, apresentando uma considerável diferença em relação à segunda região dentre aquelas que possuem maior volume de inadequação (Central, com 39,97%). Em situação oposta, o Centro Oeste (8,92%), o Sul (9,20%) e o Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba (9,74%) apresentaram os menores níveis de inadequação (Tabela 7).

Tabela 7 - Inadequação Habitacional Relativa e Absoluta das Mesorregiões de Minas Gerais

Mesorregião	Inadequação Relativa
Campos das Vertentes	19,33
Central	39,97
Centro Oeste	8,92
Jequitinhonha	34,66
Metropolitana	28,77
Noroeste	36,05
Norte	74,41
Sul	9,20
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	9,74
Vale do Mucuri	29,19
Vale do Rio Doce	27,16
Zona da Mata	18,87
MINAS GERAIS	26,33

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Fundação João Pinheiro (2013).

Se não foi possível identificar uma concentração de municípios com resultados similares (seja em patamar inferior ou superior), com a Inadequação Habitacional percebeu-se esta concentração. As mesorregiões do Vale do Rio Doce, Vale do Mucuri, Jequitinhonha e, principalmente, Norte abrangeram os municípios com maior nível de domicílios inadequados (Figura 14).

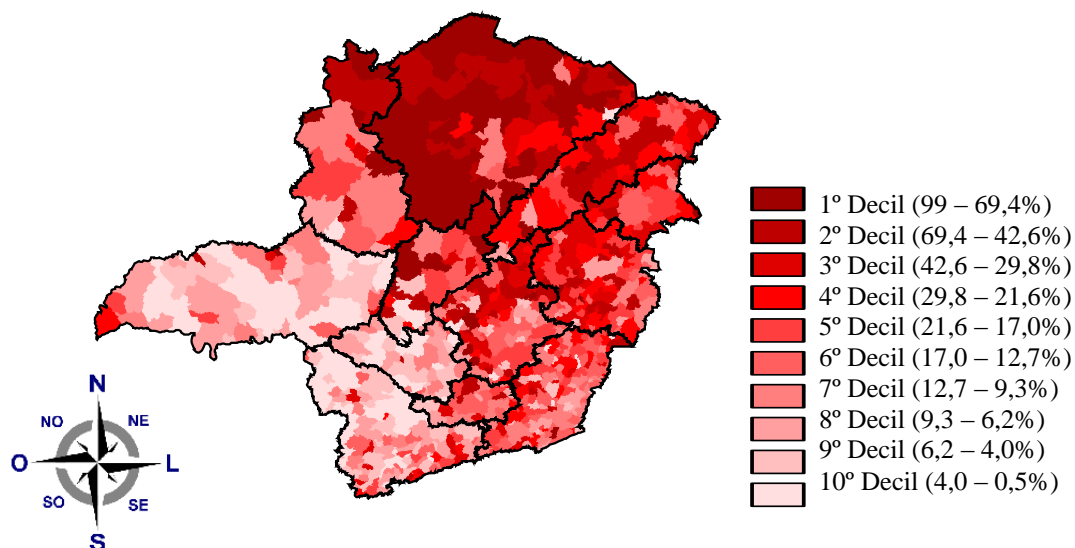


Figura 14 - Inadequação das Mesorregiões de Minas Gerais

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Fundação João Pinheiro (2013).

Notoriamente, as mesorregiões Norte, Jequitinhonha e Vale do Mucuri apresentam as condições mais preocupantes em praticamente todas as dimensões analisadas. Em contrapartida, o Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Sul, Centro Oeste e Metropolitana apresentaram os melhores indicadores.

Ao elucidar tais diferenças buscou-se não somente demonstrar que existem, mas também subsidiar discussões dos tópicos seguintes, relativas à questão: As condições regionais afetaram a atuação dos burocratas de nível de rua e, por conseguinte, a implementação do Programa Lares Habitação Popular/Programa Minha Casa, Minha Vida (PLHP/PMCMV)?

Bem como compreender as disparidades regionais, é importante para a análise dos resultados expor características básicas dos agentes que participaram do presente estudo. Assim, o tópico seguinte foi destinado para caracterizar os Responsáveis Técnicos (RT's), Engenheiros Locais (EL's), Agentes Estaduais (AE's) e a amostra de moradores dos conjuntos habitacionais.

4.1.3 Caracterização dos Atores Participantes da Pesquisa

Visando a compreender aspectos básicos dos grupos de agentes municipais entrevistados foram destacadas características referentes ao cargo ocupado, tempo de atuação na área pública, escolaridade e filiação político-partidária.

Foram apresentadas, separadamente, as descrições dos Responsáveis Técnicos (RT) e dos Engenheiros Locais (EL) visto que as etapas da implementação do PLHP cujos agentes atuam são distintas e, por conseguinte, as análises dos resultados.

Considerando aspectos gerais dos entrevistados, destaca-se que todos os entrevistados participaram das etapas da implementação Programa e, por se tratar de uma ação que foi finalizada em 18 (dezoito) dos 20 (vinte) empreendimentos visitados, algumas alterações de cargo foram realizadas até o período de realização das entrevistas.

Considerando as descrições básicas dos RT's (Quadro 10) tem-se que 11 (onze) dos 21 (vinte e um) abordados ocupavam o cargo de assistente social ou variantes (gestor e técnico da Assistência Social), 5 (cinco) assumiam cargos de secretário da Assistência Social e Coordenador do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e 5 (cinco) ocupavam cargos variados: recenseadora, psicóloga, secretária adjunta, auxiliar administrativo e técnico administrativo.

Considerando o tempo de ocupação dos respectivos cargos, verificou-se que 16 (dezesesseis) dos RT's tinham 4 (quatro) anos ou menos, período relativamente baixo que abarca somente uma gestão municipal. Com base em Matland (1995), entende-se que quanto menor o tempo de atuação, menor será sua capacidade agir com discricionariedade.

De modo a complementar as informações supracitadas, identificou-se o tempo de atuação na área pública municipal dos RT's. Percebeu-se que aqueles que atuavam em 4 (anos) ou menos somaram 5 (cinco). A maior parte deste agrupamento tinham mais de 4 (quatro) anos e menos de 8 (anos), somando 10 (dez) RT's. Os demais entrevistados (seis no total) possuíam mais de 10 (dez) anos de atuação no serviço público municipal.

Quanto ao quesito escolaridade identificou-se que 15 (quinze) possuíam superior completo, tendo a grande maioria formação em Serviço Social. Em relação à filiação político-partidária, identificou-se que sua adesão foi baixa visto que somente 6 (seis) RT's alegaram ter. Os partidos citados foram: Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Republicano da Ordem Social (PROS), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido dos Trabalhadores (PT) e Solidariedade.

Quadro 10 - Características Básicas dos Responsáveis Técnicos

Código	Mesorregião	Cargo	Tempo no Cargo	Tempo na Área Pública	Escolarid.	Partido Político
RT 1	Zona da Mata	Assistente Social	3 anos	5 anos	Superior	-
RT 2	Zona da Mata	Gestor da Assistência Social	3 anos	15 anos	Técnico	PT
RT 3	Zona da Mata	Gestor da Assistência Social	4 anos	11 anos	Superior	-
RT 4	Sul/Sudoeste	Recenseadora	3 anos	3 anos	Técnico	-
RT 5	Sul/Sudoeste	Psicóloga	4 anos	6 anos	Superior	-
RT 6	Sul/Sudoeste	Assistente Social	4 anos	4 anos	Superior	-
RT 7	Sul/Sudoeste	Secretário de Assistência Social	2 anos	7 anos	Ensino Médio	Solidariedade
RT 8	Triângulo/Alto Paranaíba	Assistente Social	4 anos	6 anos	Superior	-
RT 9	Triângulo/Alto Paranaíba	Secretária Adjunta	3 anos	25 anos	Ensino Médio	PSDB
RT 10	Triângulo/Alto Paranaíba	Assistente Social	19 anos	19 anos	Superior	-
RT 11	Jequitinhonha	Assistente Social	4 anos	5 anos	Superior	PT
RT 12	Jequitinhonha	Secretária de Assistência Social	5 anos	5 anos	Superior	-
RT 13	Jequitinhonha	Coordenadora do CRAS	2 anos	2 anos	Superior	-
RT 14	Norte de Minas	Técnica da Assistência Social	2 anos	2 anos	Superior	-
RT 15	Norte de Minas	Auxiliar Administrativo	6 meses	6 anos	Ensino Médio	-
RT 16	Norte de Minas	Técnico Administrativo	6 anos	6 anos	Ensino Médio	PROS
RT 17	Norte de Minas	Assistente Social	5 anos	5 anos	Superior	-
RT 18	Norte de Minas	Secretária de Assistência Social	7 anos	19 anos	Superior	PMN
RT 19	Norte de Minas	Assistente Social	3 anos	4 anos	Superior	-
RT 20	Norte de Minas	Secretária de Assistência Social	3 anos	30 anos	Superior	-
RT 21	Zona da Mata	Gestora da Assistência Social	3 anos	5 anos	Superior	-

Fonte: elaborado pelo autor.

Referindo-se quanto aos Engenheiros Locais (EL's) constatou-se que 7 (sete) dos 11 (onze) entrevistados estavam ocupando cargos de confiança: secretários de

governo e chefe de gabinete (Quadro 11). A maioria destes (cinco entrevistados) tinham tais funções por um período igual ou inferior à 3 (três) anos. Este fenômeno pode ser considerado natural já que por representar um cargo de confiança, o ocupante da vaga tem sua nomeação vinculada à vontade do chefe do poder executivo municipal.

Quando vislumbrado o tempo de atuação na área pública municipal o quadro se altera. O período mínimo identificado, dentre os entrevistados, foi de 7 (sete) anos, sendo que a maioria possuía experiência de atuação superior à 10 (dez) anos. Este resultado indicava que, dentre os entrevistados, os EL's possuem, em média, maior período de experiência na área pública municipal em relação aos RT's. Dispondo do estudo de Matland (1995), espera-se que os EL's tendem a agir com maior discricionariedade do que os RT's.

Deve ser ressaltado que tal indicativo pode ser válido somente se considerado o aspecto “tempo de experiência” de forma isolada. Estudos como Lipsky (2010), Lotta (2010), Ferreira e Joslin (2014) e Thomann (2015) demonstram que aspectos diversos (como exemplos podem ser citados: recursos, demanda, objetivos das ações públicas, estrutura, público alvo, autointeresse), que vão além do tempo de experiência interferem na maneira como o poder discricionário é colocado em prática pelos burocratas de nível de rua. Assim, deve ser evidenciado que o presente estudo deverá abarcar o conjunto de fatores e não somente um em específico. Ao evidenciar o tempo de experiência buscou-se tão somente chamar a atenção para um aspecto isolado não representando uma clara evidência encontrada pelo estudo.

Evidenciando o aspecto “escolaridade” dos EL's, 7 (sete) dos entrevistados possuem curso superior (engenharia civil, em sua maioria). Neste grupo de EL's foi identificado um caso em que a experiência em projetos de construção civil foi determinante para sua escolha como Secretário de Obras e responsável pelas obras municipais. Assim, o mesmo atua em funções que seriam de responsabilidade dos engenheiros, mesmo não tendo essa formação. Casos semelhantes foram identificados dentre aqueles que não possuíam cursos de graduação.

Em termos de filiação político-partidária, 6 (seis) dos EL's entrevistados faziam parte de algumas dessas agremiações, sendo detectados componentes dos seguintes partidos: Democratas (DEM), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Quadro 11 - Características Básicas dos Engenheiros Locais

Código	Mesorregião	Cargo	Tempo no Cargo	Tempo na Área Pública	Escolarid.	Partido Político
EL 1	Sul/Sudoeste	Engenheira	7 anos	11 anos	Superior	-
EL 2	Triângulo/Alto Paranaíba	Engenheiro	7 anos	7 anos	Superior	-
EL 3	Triângulo/Alto Paranaíba	Secretário de Obras	20 anos	27 anos	Superior	PSDB
EL 4	Triângulo/Alto Paranaíba	Secretário de Obras	5 anos	8 anos	Superior	PSB
EL 5	Jequitinhonha	Secretário de Obras	3 anos	8 anos	Superior	PSDB
EL 6	Norte de Minas	Secretário de Obras	3 anos	10 anos	Superior	-
EL 7	Norte de Minas	Agente Administrativo	6 anos	16 anos	Ensino Médio	DEM
EL 8	Norte de Minas	Secretário de Administração	3 anos	11 anos	Ensino Médio	PTB
EL 9	Norte de Minas	Chefe de Gabinete	3 anos	19 anos	Ensino Médio	PSDB
EL 10	Norte de Minas	Engenheiro	23 anos	23 anos	Superior	-
EL 11	Norte de Minas	Secretário de Obras	2 anos	8 anos	Superior	-

Fonte: elaborado pelo autor.

Para conhecer as características gerais da amostra de moradores dos conjuntos habitacionais que participaram desta pesquisa foi inserido no questionário um tópico intitulado “Identificação do Entrevistado/Beneficiário e de sua Família” (APÊNDICE IV).

Entretanto, antes de dar prosseguimento à caracterização dos beneficiários deve-se realizar alguns esclarecimentos quanto a forma de abordagem e seleção dos participantes desta pesquisa. Como destacado nos “Procedimentos Metodológicos”, os respondentes foram escolhidos aleatoriamente, porém seguindo critérios básicos para participação identificados no momento da abordagem.

O primeiro critério foi considerar apenas aqueles com idade superior à 18 anos; em seguida averiguar se havia morado naquela residência desde a inauguração do conjunto habitacional; e por último, conhecer o seu grau de envolvimento com todo o processo de implementação do Programa, desde o período de divulgação no município até o fim das atividades do Projeto Social.

Foram abordados não somente os beneficiários, entendendo que todos os moradores percebem as modificações provocadas pelo Programa em sua vida. Assim, conhecer e ter participado das etapas de implementação preponderou em relação ao

fato de ser ou não beneficiário para os fins desta pesquisa.

Os respondentes foram caracterizados por meio de informações referente à sua situação de beneficiário ou não, quanto ao gênero, ao estado civil, à escolaridade, ao rendimento domiciliar mensal e à ocupação. Em relação à idade dos respondentes, destaca-se que variaram entre 18 e 77 anos, com uma média de 38,2 anos.

Os beneficiários do Programa Lares Habitação Popular (PLHP) representaram 61,1% da amostra, sendo que a maioria deste grupo (84,8%) foi composto por mulheres (Tabela 8). Em relação aos não beneficiários, percebeu-se que mesmo em menor proporção as mulheres representaram a maior parte deste grupo (73,8%).

Tabela 8 - Beneficiários e Gênero

Beneficiário	Absoluto	%	Gênero	Absoluto	%
Sim	66	61,1%	Masculino	10	15,2%
			Feminino	56	84,8%
Não	42	38,9%	Masculino	11	26,2%
			Feminino	31	73,8%
Total	108	100,0%	Total	108	100,0%

Fonte: elaborado pelo autor.

Deve ser ressaltado que, em voga a totalidade da amostra, o gênero feminino contou com a participação de 87 mulheres ou 80,6%.

Tendo o estado civil em evidência, os resultados da Tabela 9 mostraram que praticamente metade dos respondentes (48,1%) estavam casados, seguidos dos solteiros (23,1%) e daqueles que estavam em uma união estável (13,0%). Ainda foram identificados grupos de respondentes divorciados (8,3%) e viúvos (7,4%).

Tabela 9 - Estado Civil dos Respondentes

Estado Civil	Absoluto	%
Solteiro	25	23,1%
Casado	52	48,1%
União Estável	14	13,0%
Viúvo	8	7,4%
Divorciado	9	8,3%
Total	108	100,0%

Fonte: elaborado pelo autor.

Ao analisar a escolaridade percebeu-se a baixa escolaridade de 41,7% dos respondentes, que não chegaram a concluir o ensino fundamental (Tabela 10). Se forem considerados neste grupo aqueles que não frequentaram uma unidade regular de

ensino (1,9%) a taxa se eleva para 43,6% dos participantes do estudo. Tal resultado está próximo da realidade brasileira que, segundo dados do Censo 2010, 49,3% da população não possui instrução ou não completou o ensino fundamental.

Os que possuem ensino médio completo representaram o segundo grupo com maior número de respondentes (27,8%), seguido daqueles que não completaram o ensino médio (13,9%) e os que finalizaram o ensino fundamental (11,1%). Ainda foram identificados participantes que iniciaram e não concluíram o ensino superior (2,8%), bem como que possuem algum curso técnico (0,9%).

Tabela 10 - Nível de Escolaridade dos Respondentes

Escolaridade	Absoluto	%
Nenhuma	2	1,9%
Ensino Fundamental Incompleto	45	41,7%
Ensino Fundamental Completo	12	11,1%
Ensino Médio Incompleto	15	13,9%
Ensino Médio Completo	30	27,8%
Ensino Superior Incompleto	3	2,8%
Ensino Superior Completo	0	0,0%
Curso Técnico Incompleto	0	0,0%
Curso Técnico Completo	1	0,9%
Total	108	100,0%

Fonte: elaborado pelo autor.

Analisando o rendimento familiar por mês dos respondentes, verificou-se que 68,5% se enquadraram na faixa de renda de até um salário mínimo. O restante ficou entre um e dois salários mínimos (31,5%). Resultado que ficou dentro do esperado, visto que o Programa é destinado à famílias com rendimento máximo de até três salários mínimos (Tabela 11).

Tabela 11 - Rendimento Familiar Mensal dos Respondentes

Faixas de Renda	Absoluto	%
Até 1 Salário Mínimo	74	68,5%
Entre 1 e 2 Salários Mínimos	34	31,5%
Entre 2 e 3 Salários Mínimos	0	0,0%
Acima de 3 Salários Mínimos	0	0,0%
Total	108	100,0%

Fonte: elaborado pelo autor.

O último quesito verificado para caracterizar os respondentes foi a ocupação, no qual a maioria alegou ser “do lar” (30,6%), sendo formado em sua totalidade por

mulheres. Os que se consideraram desempregados compuseram o segundo maior agrupamento desse quesito, com 19,4% da amostra, seguido dos trabalhadores autônomos (16,7%). Os grupos de aposentados/pensionistas e trabalhadores sem carteira assinada tiveram a mesma representatividade dentre os respondentes (13,0%). Os demais respondentes alegaram ser trabalhadores sem carteira assinada (3,7%), servidores públicos (1,9%) e empregados domésticos (0,9%). Um participante não soube ou não respondeu a esse questionamento (Tabela 12).

Tabela 12 - Ocupação dos Respondentes

Ocupação	Absoluto	%
Trabalhador com Carteira Assinada	4	3,7%
Trabalhador sem Carteira Assinada	14	13,0%
Aposentado/Pensionista	14	13,0%
Autônomo	18	16,7%
Empregado Doméstico	1	0,9%
Do Lar	33	30,6%
Desempregado	21	19,4%
Servidor Público	2	1,9%
Trabalhador Rural	0	0,0%
Não Soube/Não Respondeu	1	0,9%
Total	108	100,0%

Fonte: elaborado pelo autor.

Findada a apresentação dos quesitos selecionados para caracterizar a amostra de moradores dos conjuntos habitacionais que fizeram parte deste estudo, pode-se notar em termos gerais que em sua maioria são formados por mulheres casadas, com baixa escolaridade e sem rendimento fixo (somatório daqueles que se declararam do lar, desempregados, trabalhadores sem carteira assinada).

Realizadas as análises preliminares, os tópicos seguintes foram destinados a apresentar o processo de implementação do Programa Lares Habitação Popular (PLHP), caracterizar o ambiente ao qual os burocratas de nível de rua estão inseridos e analisar as possibilidades e usos do seu poder discricionário.

4.2 O Processo de Implementação do Programa Lares Habitação Popular (PLHP)/Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)

Destacados o contexto regional e as principais diretrizes nas quais está inserida a PEHIS, este tópico foi conduzido de modo a demonstrar como os agentes municipais ou burocratas de nível de rua se inserem em meio à implementação desta, tendo como

base o Programa Lares Habitação Popular (PLHP).

Espera-se com este sub-tópico elucidar aspectos normativos frente ao processo de implementação do PLHP, confrontando-os com as ações práticas encontradas nas investigações *in loco*. Ao final deste tópico será respondido o seguinte questionamento: “As ações práticas da implementação são a expressão das orientações e diretrizes estabelecidas pelos documentos normativos?”

A partir das entrevistas realizadas e da análise de documentos técnicos e legais referentes à política habitacional do estado e seus programas, foi possível visualizar o processo de implementação do Programa Lares Habitação Popular (PLHP), bem como seus atores e suas responsabilidades.

Os programas habitacionais do estado de Minas Gerais são implementados pela Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (COHAB/MG), que é uma empresa vinculada à administração pública indireta estadual. Desse modo, os municípios que desejarem receber programas habitacionais com parceria estadual devem estabelecer convênio com a COHAB/MG.

Antes da instituição do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), este convênio ocorria de modo diferente do que foi realizado no ano de 2012. Durante o período em que o PLHP era implementado sem a realização da parceria, os municípios deveriam solicitar este convênio com a COHAB-MG e se comprometer a disponibilizar algumas contrapartidas, como: (i) doar o terreno próprio, regularizado juridicamente, urbanizado e com a infraestrutura básica (rede de água, esgoto, energia elétrica, pavimentação e escoamento de águas pluviais), além de; (ii) cadastrar as famílias interessadas (COHAB, 2015). Ressalta-se que, mesmo após o ano de 2012, as exigências de contrapartida municipal, em termos de infraestrutura, continuaram praticamente as mesmas, alterando-se o modo como os convênios eram estabelecidos.

Com a concessão da segunda Oferta Pública do PMCMV para municípios com menos de 50 mil habitantes em 2012¹², propostas foram enviadas para o Ministério das Cidades (MCidades), tanto pelos municípios e estados, quanto por possíveis entidades gestoras. Assim, sob processos de seleção diferentes, se estabeleceu o primeiro ato para participação no Programa.

Na prática, esta não é uma atividade cuja participação dos burocratas municipais seja efetiva, pelo fato de que em nenhum caso analisado identificou-se que

¹² Em 2009, já havia sido realizada a primeira Oferta Pública para municípios com menos de 50 mil habitantes no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

os mesmos participaram das discussões e procedimentos iniciais para inserção do município no Programa, ficando tal etapa a cargo do gestor municipal.

Na Portaria 56/2013 do MCidades estão contidos os principais critérios que deverão ser observados para a seleção dos municípios: déficit habitacional, índice de domicílios em situação de extrema pobreza, contrapartida (terreno, infraestrutura básica, cadastramento e trabalho social) e atendimento a famílias provenientes de áreas de risco.

A partir de então, começa um trabalho de “lobby” da COHAB-MG, como foi considerado pela AE 1, onde seus representantes vão até os municípios para repassar o gerenciamento do projeto habitacional para a Companhia. Nesta oferta pública, a COHAB-MG atendeu a 185 municípios do estado.

Outra responsabilidade atribuída aos municípios, além das contrapartidas já relatadas, é a criação do Conselho Municipal de Habitação (CMH), que participará do processo de seleção e classificação das famílias. Entretanto, por meio das entrevistas identificou-se que tal conselho poderia ser substituído pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), ao qual seriam repassadas as mesmas atribuições.

Pode-se aglutinar as ações determinadas aos agentes municipais em cinco etapas ou fases: cadastramento das famílias interessadas; hierarquização e seleção dos candidatos; seleção do terreno e infraestrutura local, e; Trabalho Social. Destaca-se que a seleção do terreno e infraestrutura local representam fases diferentes, porém devido à presença do “tipo” de burocrata municipal e a sua inter-relação, optou-se por abordá-los de maneira conjunta.

Nas fases em evidência perpassam as principais funções legalmente institucionalizadas que os burocratas de nível de rua devem/podem realizar no âmbito do Programa. Mas afinal, quem são estes burocratas no contexto habitacional?

Para responder a tal questionamento, é necessário dividir a implementação em etapas. Para a realização da seleção do terreno e obras de infraestrutura têm-se os engenheiros civis e os técnicos de construção, que executam atividades específicas e pragmáticas. Já em relação às etapas de cadastramento, hierarquização e seleção de candidatos e Trabalho Social, identificou-se uma composição de áreas mais ampla, destacando-se os assistentes sociais, psicólogos, pedagogos e sociólogos. Ao contrário do que se poderia imaginar, não somente as Assistentes Sociais eram responsáveis pela elaboração e execução do Projeto Técnico Social ou do Trabalho Social, situação que para fins de conjunção deste grupo de profissionais foi usada a nomenclatura de

Responsável Técnico (RT) do município.

Considerados alguns aspectos preliminares, o presente estudo buscou consolidar o entendimento frente aos três momentos em que os burocratas de rua possuem maior contato e poder de intervenção. Buscando enriquecer as discussões, foram realizadas comparações quanto às possíveis diferenças da implementação do Programa Lares Habitação Popular (PLHP) em parceria com o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) nos municípios das mesorregiões do estado de Minas Gerais abrangidos pelo estudo (Zona da Mata, Sul/Sudoeste, Triângulo/Alto Paranaíba, Vale do Jequitinhonha e Norte).

Cadastramento

O ponto de partida para a primeira etapa destacada (Cadastramento) é a divulgação ao público alvo do programa, quanto à oportunidade para se candidatarem a ser beneficiários. Ao considerar esta etapa, espera-se que haja uma ampla divulgação à população na sede municipal e/ou distrito a ser contemplado, visto que somente por meio da percepção em relação à existência de uma ação ou programa público, os mesmos buscarão meios para se inserirem. Portanto, uma divulgação eficiente, que alcance satisfatoriamente o público alvo é importante para a melhoria da focalização do Programa, abrangendo as famílias mais necessitadas. De modo contrário, uma má divulgação termina por prejudicar o Programa. Conforme o depoimento de um dos agentes entrevistados, isso ocorre

“(...) porque tem muitas pessoas que não tiveram acesso a essas informações. Porque você só procura um serviço se você conhecer. Você só exige se você conhecer. O poder que o usuário tem é a informação. É a divulgação. (...). As pessoas mais simples são as que tem menos informação. Então a divulgação ela é essencial.” (RT 14)

Os procedimentos formais para instrução em relação ao procedimento destacado são visíveis por meio da Portaria nº 24 de 18 de janeiro de 2013 do Ministério das Cidades. Dentre as regras estabelecidas pela Portaria, elucida-se:

- A necessidade quanto ao caráter educativo, informativo ou de orientação social a publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas de órgãos públicos, vedada a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos por meio de nomes, símbolos ou imagens;

- Vedação da divulgação ou publicidade de outros programas, ações ou marcas ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que deve ter divulgação exclusiva;
- O seguimento, por todas e quaisquer ações de divulgação ou publicidade, do Manual de Criação e Uso da Logomarca do PMCMV.

Em termos de orientações formais práticas aos burocratas de nível de rua para o processo de divulgação, estes são pontos principais. Não são determinados os meios pelos quais cada município deve realizar esse procedimento para divulgação, o que implica na presunção de que os burocratas e demais agentes locais conhecem a realidade quanto aos meios mais eficientes para disseminação de informações. Esse raciocínio é compartilhado tanto pelos burocratas municipais quanto pelos agentes estaduais entrevistados. Lipsky (2010), destaca que este conhecimento em relação às realidades locais, dispõe vantagens aos burocratas quanto ao conhecimento dos melhores meios e atividades para o alcance de determinados objetivos da política.

Dessa forma, as estratégias efetivamente praticadas e locais utilizados variaram entre os municípios. Os RT's apontaram como principais meios: rádios locais, carros de som, faixas, panfletos, atos e/ou editais em locais públicos, reuniões expositivas e anúncios em igrejas. É interessante salientar o papel das entidades religiosas nos pequenos municípios, percebendo-se a importância que possuem como disseminadores de informações, fato que, mesmo de forma limitada, demonstra sua presença como um ator de influência quanto à implementação do PLHP/PMCMV.

Em municípios menores as fronteiras espaciais são restritas, situação que aproxima as pessoas. Dessa maneira, o meio de divulgação mais eficiente continua sendo o boca-a-boca, como destacaram alguns dos RT's entrevistados. Este meio de comunicação não possui barreiras que limitem sua área de incidência, possibilitando a criação de uma demanda que não necessariamente é o foco do Programa. Os casos mais encontrados estiveram relacionados a pessoas que, ensejando sair da zona rural buscavam no PLHP/PMCMV uma oportunidade para concretizar tal aspiração.

Como já abordado anteriormente, este é um programa exclusivamente urbano, no qual a atração de pessoas da zona rural para a urbana não representa um de seus objetivos, sendo esta uma externalidade negativa. A maior incidência desses casos foi identificada pelos RT's das regiões da Zona da Mata e Norte. A RT 4, da mesorregião Sul/Sudoeste, quando questionada em relação aos motivos pelos quais tal situação não ocorria em sua área de atuação, considerou que o fato de ter um meio rural dinâmico

e economicamente forte limitava esse processo, gerando uma situação até mesmo contrária, de pessoas saindo da zona urbana para o meio rural.

Trazendo os beneficiários para o centro das análises, identificou-se que em uma avaliação relativa a esta etapa foi, em termos gerais, consideravelmente positiva, tendo em vista que a maioria dos que foram abordados consideraram que as práticas adotadas foram adequadas e surtiram o efeito desejado. Foram analisados cinco aspectos relacionados à divulgação: divulgação realizada de modo satisfatório; tempo de divulgação adequado; informes quanto ao período de inscrição; informes quanto ao local de inscrição; divulgação das condições para inscrição. Destaca-se que a interpretação das respostas dos beneficiários foi realizada do seguinte modo: quanto maior a proximidade do indicador ao valor 5,00 (máximo) maior a concordância quanto a realização ou qualidade com o ponto abordado. Em contrapartida, quanto mais próximo de 1,00 (mínimo) menor esse nível de concordância.

Todos os aspectos analisados tiveram um elevado grau de concordância frente à sua adequada realização, acima de 4,00, variando entre “concordo parcialmente” e “concordo totalmente”. Como destaque positivo tem-se a divulgação quanto às condições para as famílias se inscreverem, com grau de concordância 4,82. Ser informado quanto aos critérios e condições de participação em um processo de seleção representa o ponto principal para que haja uma triagem inicial, evitando possíveis equívocos das famílias quanto ao entendimento do público alvo do Programa.

Não foram percebidas grandes disparidades regionais de modo a instigar análise mais aprofundadas. Na Tabela 13, estão dispostos os resultados de cada ponto analisado quanto à divulgação para cadastramento no Programa.

Tabela 13 - Divulgação do Cadastramento segundo avaliação dos beneficiários do PLHP/PMCMV¹³

Mesorregião	Divulgação realizada	Tempo de divulgação	Período de inscrição	Local para inscrições	Condições das Famílias se inscreverem
Norte/Jequitinhonha	4,00	4,08	4,26	4,52	4,92
Sul/Sudoeste	3,95	3,95	4,00	4,68	4,53
Triângulo/Alto Paranaíba	4,56	4,69	5,00	5,00	4,94
Zona da Mata	4,35	4,09	4,25	4,17	4,75
Minas Gerais	4,15	4,15	4,32	4,54	4,82

Fonte: elaborado pelo autor.

¹³ Avaliações ocorreram por meio de escala Likert de cinco pontos em que as notas atribuídas a cada elemento pelos beneficiários variaram entre 1 (um), valor mínimo, e 5 (cinco), valor máximo.

Não foram encontradas diferenças regionais consideráveis, seja na análise das informações obtidas com os beneficiários ou das entrevistas com os RT's. A divulgação em municípios de pequeno porte exige esforços financeiros e estratégias de comunicação menos complexas, visto que a disseminação de informações ocorre de maneira relativamente rápida.

A comunicação pelo chamado “boca a boca” foi identificado tanto pelos RT's quanto pelos beneficiários (em conversas informais) como principal maneira de difusão de notícias.

Percebeu-se também que os instrumentos e estratégias informacionais não variaram somente em relação as mesorregiões analisadas, mas se alteraram também em relação a cada município, ou seja, a realidade local é que estabelece o modelo de comunicação a ser implementado.

A divulgação pode ser considerada uma pré-etapa da fase de cadastramento, quando efetivamente se estabelece o contato entre burocratas e público alvo. A relação envolvida entre as fases é de complementariedade, tendo em vista que fazem parte de um agrupamento de ações com objetivos finais similares.

Assim, dando prosseguimento ao processo de implementação, a partir deste ponto foram consideradas as análises e discussões frente ao cadastramento das famílias interessadas em participar do Programa.

O cadastro das famílias é realizado por meio de um sistema informatizado concedido pela COHAB-MG. Por meio deste é possível inserir informações para, posteriormente, confrontá-las com dados de órgãos nacionais, como a Receita Federal, durante o processo da análise das inscrições.

Anteriormente à execução dos cadastros, foi promovido pela COHAB-MG um treinamento, em sua sede, com duração de cinco dias, tendo como objetivo específico capacitar os agentes municipais (não somente e necessariamente os Responsáveis Técnicos) para utilizar o sistema de cadastros.

Essa capacitação foi considerada importante, porém insuficiente, tanto pelos RT's quanto pelos agentes estaduais. Durante todo o processo de implementação do PLHP/PMCMV, este foi o único treinamento realizado e, mesmo elucidando um procedimento, não foi satisfatório para sanar suas dúvidas, muito menos em relação aos demais processos da execução.

Ao serem questionados, os AE's afirmaram que o treinamento limitado ocorreu devido ao curto espaço de tempo para conclusão dos processos de cadastramento e

hierarquização dos candidatos. Considerando a oferta pública do PMCMV executado em parceria com o PLHP em análise (ano de realização 2012), destaca-se que por se tratar de um período eleitoral os prazos foram abreviados.

Sem exceções, todos os RT's consideraram que os prazos estabelecidos foram excessivamente curtos, o que comprometeu todas as etapas de cunho social anteriores ao início da execução do Trabalho Social. Por terem um contato mais direto com o órgão, os RT's apontaram a COHAB-MG como o agente que definiu os prazos, porém identificou-se que o agente determinante para essa definição foi o Ministério das Cidades.

Retomando as considerações em relação ao treinamento, salienta-se que sua parca frequência impulsionou o contato direto, e até mesmo diário, entre RT's e AE's, na esperança de sanar o máximo de questionamentos possíveis. Para tornar esse processo de consulta possível, as quatro AE's, que formavam o grupo de apoio social repartiram entre si o agrupamento composto pelos 185 municípios contemplados.

Durante as visitas e entrevistas realizadas foi possível perceber esse desmembramento de agentes designados para dar suporte às necessidades mais urgentes dos municípios, porém não foi possível identificar um padrão quanto aos critérios utilizados nessa repartição. Posteriormente foi verificado que o procedimento foi absolutamente simples, seguindo uma ordem alfabética. Realizar essa consideração é importante se forem consideradas as diferenças regionais existentes no estado, que podem afetar a capacidade de operacionalização do Programa por parte dos burocratas municipais, o que pode demandar uma maior ou menor necessidade de apoio.

Dentre as dúvidas mais frequentes entre os agentes municipais que realizaram os cadastros das famílias estavam questões relacionadas à documentação exigida. Dentre os documentos de apresentação obrigatória podem ser evidenciados: cópias do Registro Geral (RG), do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) do candidato e do cônjuge (caso tenha); cópia da certidão de estado civil (nascimento, casamento, óbito); comprovante de renda; comprovante de endereço, e declaração negativa de propriedade de imóvel no município.

Problemas com documentação foram descritos pela maioria dos entrevistados. A possibilidade de comprovar determinadas situações das quais as famílias não possuíam conhecimento (como declaração negativa) e a falta de cuidado com os documentos pessoais (certidões de nascimento, casamento, óbito) causaram barreiras, porém, de forma geral, não implicaram em impossibilidade de participação das

famílias.

Como demonstração de que estas dificuldades não colocaram em risco a realização dos cadastros, salienta-se o nível de concordância dos beneficiários quanto à informação sobre os documentos necessários e critérios a serem analisados pelo Programa. Como destaque positivo tem-se a divulgação adequada em relação aos documentos necessários para inscrição, com grau de concordância 4,85. Esse fato pode ser explicado pela exigência da entrega de todos os documentos, sem exceções, para a concretização do processo de cadastramento, o que implicou uma insistente cobrança e explicações detalhadas por parte dos burocratas municipais (Tabela 14).

Tabela 14 - Informações para Cadastramento segundo avaliação dos beneficiários do PLHP/PMCMV

Mesorregião	Documentos necessários	Critérios avaliados pelo Programa
Jequitinhonha/Norte	4,92	4,86
Sul/Sudoeste	5,00	4,63
Triângulo/Alto Paranaíba	4,81	4,75
Zona da Mata	4,61	3,70
Minas Gerais	4,85	4,56

Fonte: elaborado pelo autor.

Pela exigência de documentação ser altamente padronizada, não foram identificadas diferenças regionais relevantes. Contudo, quando consideradas as explicações dos agentes públicos em relação aos critérios avaliados pelo Programa, foi identificada um considerável diferença quanto a avaliação dos beneficiários da Zona da Mata que participaram da pesquisa. As deficiências na realização desses esclarecimentos pode acarretar em atrasos e dificuldades para as famílias que enquadraram no público alvo do Programa pleitearem ser beneficiárias.

Quanto a definição do local e horário de realização do cadastramento teve uma forte influência dos burocratas de nível de rua. Quanto ao local, estiveram livres para defini-lo, desde que fosse um espaço de conhecimento público. Já em relação ao horário, foi algo que não dependia exclusivamente dos burocratas, mas também da COHAB-MG, principalmente devido ao período em que o sistema informatizado para inserção dos dados pessoais das famílias permanecia aberto.

Percebendo que grande parte dos interessados tinha disponibilidade para ir ao local de inscrição somente após o horário até então vigente (das 8h. às 18h.), prefeituras solicitaram que esse período fosse flexibilizado e a plataforma da COHAB-MG permanecesse aberta para realização de cadastros após este horário.

Entretanto, outro fator que dificultou o interesse das famílias em realizar o cadastramento não pôde ter uma solução tão prática e imediata: a descrença da população quanto ao poder público municipal. Como descrito pelo RT 3:

Tem, ainda tem (demanda habitacional). Porque depois que fechou o Programa e tudo, muita gente procura o CRAS pra perguntar se não vai ter mais: 'Ah, eu não fiz a inscrição.' Porque eu acho que o pessoal não tava acreditando muito que ia sair. Quando eles tavam fazendo a inscrição tinha gente assim: 'Ah, eu não vou fazer a inscrição não, porque isso não vai sair nada, isso é campanha política.' Sabe, essas coisas assim: 'É promessa do prefeito, não vai sair.' Acho que eles não tavam acreditando, por isso que não fizeram a inscrição. (RT 3)

Essa é uma consequência de seguidos períodos de não cumprimento de promessas eleitorais. Como um agravante para o Programa e período analisados, todo o processo de cadastramento ocorreu há menos de 60 dias das eleições municipais do ano de 2012, o que acabou sendo entendido por parte da população como mais uma falsa promessa visando conseguir votos. Salienta-se que este não foi um caso isolado, sendo identificadas situações semelhantes em outros municípios da amostra, independentemente da região de localização. Essa externalidade negativa prejudica o Programa em termos de focalização, já que não alcançará algumas famílias que se enquadrariam em seu público alvo.

Tal evento pode impactar negativamente o nível de confiança da população em relação aos burocratas de nível rua, uma vez que estes são os representantes do poder público municipal mais próximos da população. Dessa maneira, buscou-se verificar este nível de confiança com os beneficiários do Programa. As menores percepções de confiança foram identificadas em moradores de conjuntos habitacionais das mesorregiões Norte/Jequitinhonha (3,34) e Sul/Sudoeste (3,53), em uma posição intermediária. Do outro lado, nas mesorregiões Triângulo/Alto Paranaíba (4,19) e Zona da Mata (4,08), o nível de concordância quanto à sensação de confiança sentida frente aos burocratas municipais foi considerada elevada (Tabela 15).

Tabela 15 - Confiança nos Burocratas de Nível de Rua segundo avaliação dos beneficiários do PLHP/PMCMV

Mesorregião	Confiança nos Burocratas
Norte/Jequitinhonha	3,34
Sul/Sudoeste	3,53
Triângulo/Alto Paranaíba	4,19
Zona da Mata	4,08
Minas Gerais	3,66

Fonte: elaborado pelo autor.

Analisando as diferenças regionais entre os resultados, constatou-se uma situação curiosa, sendo detectado que o Norte/Jequitinhonha (concentra as localidades menos desenvolvidas do estado) e o Sul/Sudoeste (região entre as melhores do estado em termos de desenvolvimento) apresentaram os mais baixos níveis de confiança em relação aos burocratas de nível de rua.

Em ambos os casos percebeu-se um menor nível de confiança não somente em relação aos servidores públicos que participaram do processo de implementação do PLHP/PMCMV, mas do serviço público municipal em geral. Identificado pelos RT's e beneficiários como fruto, principalmente, de promessas de governo não cumpridas e falhas na focalização de programas, esse baixo nível de confiança pode prejudicar a implementação do Programa visto que as famílias tendem a seguir instruções (principalmente no Trabalho Técnico Social) advindas de pessoas que confiam.

Este indicador de representa um importante termômetro em relação à confiança dos beneficiários no Programa em si já que, por estarem na região fronteira entre o poder público e a sociedade em geral, o conjunto de ações realizadas e decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua representam o comportamento da gestão pública em relação ao tratamento das questões habitacionais (LIPSKY, 2010).

Evidenciando novamente aspectos técnicos do cadastramento, tem-se a padronização, reconhecida pelos entrevistados como necessária, e que trouxe tanto benefícios quanto transtornos ao trabalho dos burocratas municipais. Os benefícios foram resultantes da irreparável atenção à completa documentação (o que previne quanto ao não recebimento de qualquer documentação); já os transtornos estiveram relacionados à falta de conhecimento técnico para utilização do instrumento informatizado e frequentes lacunas não supridas no treinamento. Dificuldades essas que foram identificadas por burocratas de nível de rua dos municípios de todas as regiões evidenciadas.

Por meio de um evento promovido pela COHAB-MG (I Fórum e Desafios do Trabalho Social em Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social), foi proposto como desafio para esta etapa: a criação de mecanismos para atestar a veracidade da documentação apresentada pelo candidato. Este ponto desperta para situações recorrentes que retratam a ausência de documentação para a comprovação de determinadas situações, como por exemplo a posse de determinado bem que não se encontra legalmente registrado. Os efeitos desta ausência de preocupação com a legalização de bens, que pode ser considerada uma “cultura”, são mais perceptíveis na

etapa seguinte, de Hierarquização dos Candidatos, tendo em vista que a análise proposta ocorre por vias documentais.

Hierarquização e Seleção das Famílias

Porque nós estamos na ponta. Porque quem faz, quem planeja, quem programa, é o Ministério das Cidades, a COHAB, mas quem está aqui pra saber quem vai entrar, sou eu. (RT 3)

Os critérios para hierarquização dos beneficiários no âmbito da oferta pública de 2012 estiveram dispostos na Portaria 610 de 26 de dezembro de 2011, do Ministério das Cidades. Nesta foram determinados três critérios nacionais, que deveriam ser observados para fins de seleção das famílias a serem beneficiadas: (i) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; (ii) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar, e (iii) famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

Entretanto, não somente estes critérios poderiam ser utilizados para seleção, haja vista que foi considerada a possibilidade para municípios, estados e entidades organizadoras estabelecerem até três critérios adicionais.

No caso dos municípios cuja entidade organizadora foi a COHAB-MG, estes receberam critérios adicionais predeterminados pela mesma:

Na verdade, no caso dos municípios conveniados à COHAB, pra eles próprios criarem esses critérios habitacionais é muito difícil pra a gente administrar. Por isso a gente (...) determinou três critérios adicionais que a gente achava que fazia muito sentido pra adicioná-los lá. E pra colocar dentro do sistema, porque se permite que cada município crie o seu e depois, como que a gente vai contabilizar? (AE 1)

Avaliando depois, eu não acho que a COHAB deveria ter criado esses critérios. Mas a partir do momento que a gente não teria condições de abrir pra cada um dos municípios, criar os seus critérios, se a gente fizesse isso a gente teria que sair dessa parte da (...) classificação. A gente não teria condições de monitorar. Porque nosso sistema não é compatível. (AE 1)

Aí você desconsidera o território, né. Descaracteriza o território sem os critérios adicionais. Você unifica todo mundo no mesmo pacotinho. (AE 4)

As alegações para que a COHAB-MG, e não os municípios, estipulassem os critérios adicionais foram relacionadas às limitações da plataforma de cadastramento e realização de comprovações e hierarquização dos candidatos. Essa situação implica em padronizar um evento no qual havia prerrogativa de se considerar as diferentes realidades locais. Entre diversidade e praticidade técnica, o segundo ponto foi

predominante, porém as próprias AE's reconhecem as limitações desta escolha.

Para execução do processo de hierarquização, a Portaria 610 de 2011 aponta que devem ser formados dois grupos de candidatos de acordo com o número de critérios (federais e adicionais) aos quais se adequam. Assim, o conjunto I seria formado por aqueles que se enquadrassem em 6 ou 5 critérios; já o conjunto II acomodaria aqueles que atendessem até 4 critérios. Para selecionar os que seriam beneficiados deveria ser levado em consideração a seguinte proporção: 75% das unidades habitacionais para o grupo I e 25% para o grupo II. Há de fazer uma ressalva em relação aos idosos e pessoas com deficiência, que possuem vagas reservadas na ordem de no mínimo 3% das unidades habitacionais para cada, em relação ao total de unidades habitacionais do conjunto.

Os candidatos dos dois grupos deveriam ser selecionados e ordenados por meio de sorteio. Assim determina a Portaria, para o processo de Hierarquização e Seleção dos beneficiários, contudo, não foram os procedimentos seguidos, principalmente no que se refere ao sorteio dos candidatos. Para o não cumprimento desta norma, existem apenas duas exceções: (i) em situações de emergência ou calamidade pública ou (ii) famílias que foram deslocadas devido a obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O descumprimento desta norma, permitindo a intervenção direta do chefe do poder executivo municipal, pode ter atribuído um forte caráter político ao Programa e não somente baseado em informações técnicas. Tal situação foi relatada da seguinte forma pela AE 1:

Porque são três processos. Primeiro faz o cadastro de todo mundo no sistema. Insere pra 50 casas quantas pessoas estiverem interessadas, então isso é o cadastro. Depois do cadastro tem o processo de seleção e hierarquização. Desses 120 que foram inscritos o prefeito tem que hierarquizar todos, considerando os critérios: 12% pra pessoas com deficiência, 3 % pra idosos; e hierarquizar. Esses critérios de hierarquização existem... existem todos esses critérios, existem divisão por grupos, por sorteio. Na época eram 3 critérios nacionais e o município poderia criar mais 3. Nós criamos mais 3 critérios. Então teria que seguir aqueles critérios e fazer a hierarquização. Isso era uma sugestão entendendo que a hierarquização poderia ser feita de acordo... a demanda é do município e a gente acata essa demanda. Então a forma que foi feita, o prefeito mandava pra a gente (...) não houve fiscalização da forma que foi feita essa seleção. Hoje a gente tem clareza disso. Que a COHAB, como co-responsável, deveria ter acompanhado de outra forma. Hoje a gente fala disso com muita clareza, que a COHAB é um co-responsável. A seleção dos candidatos é feita pelo município e aí depois tem uma outra etapa que a gente manda esses candidatos hierarquizados pro Ministério das Cidades, que faz uma análise de RAIS, de CadMUT, de CadÚNICO e manda pra a gente. (AE 1)

Deve ser ressaltado que em alguns casos foi identificado que essa intervenção municipal no processo de seleção e hierarquização não ocorreu arbitrariamente somente com os prefeitos, havendo a participação conjunta de RT's e do próprio Conselho Municipal de Habitação (CMH). O que determinou a ocorrência arbitrária ou participativa desta intervenção foi a vontade pessoal dos prefeitos, ao qual foi permitido abrir ou não este processo de diálogo.

Esta etapa possui pelo menos dois pontos que merecem destaque em termos de falhas. O primeiro e mais evidente ponto, no mínimo constrangedor, está no fato da possibilidade de o prefeito incluir nos primeiros nomes aqueles com quem possui maior proximidade. Isso pode gerar um mal-estar e um sentimento de revolta da população não beneficiada com relação ao poder público local, ampliando a desconfiança frente as suas ações.

Dentre as explicações frente aos motivos que permitiram essa intervenção dos prefeitos, está o fator tempo. Os prazos para realização da seleção de beneficiários foi considerada demasiadamente curto pelas AE's, o que dificultaria a realização de um processo participativo e conseqüentemente mais demorado. Tal decisão partiu da COHAB-MG.

Essa grave situação demonstra que os requisitos normativo-legais nem sempre foram seguidos, sendo subjulgados em detrimento de questões técnicas, como os prazos. Essa situação traz em voga paradoxos como: Atender aos critérios normativo-legais e não atender aos prazos e, por conseqüência ser impedido de executar as construções, ou privilegiar os prazos, tendo, por tal razão, que não atender aos critérios normativo-legais?

Em relação aos lotes adquiridos pela COHAB-MG na Oferta Pública 2012 do PMCMV, a segunda opção foi a escolhida, porém não deve ser considerada como uma atitude a ser tomada sem pensar em suas conseqüências. O prazo para seleção das famílias se tornou curto por falhas em planejamento e gestão das atividades do Programa, em âmbito federal e estadual, principalmente. Descaracterizar, colocar em descrédito e não atender ao público alvo do Programa são algumas das graves conseqüências de decisões como essa, que futuramente poderão levar à não resolução dos problemas habitacionais e extinção do PLHP/PMCMV.

Retomando os pontos falhos da etapa em análise, tem-se um problema anterior à formação da lista de beneficiários: a ausência de documentos comprobatórios quanto a propriedade de outros bens imóveis. Assim, na realidade, nem todos os possíveis

beneficiários se enquadrariam nos critérios do Programa.

A intervenção dos burocratas de nível de rua e dos Conselhos Municipais de Habitação (CMH's) poderiam minimizar estas falhas, haja vista sua proximidade e conhecimento em relação à realidade da maioria dos habitantes. Contudo, percebeu-se que mesmo identificando esses casos, a maioria dos Responsáveis Técnicos entrevistados optaram por não intervir nesses cadastros. Percebeu-se que a capacidade de intervenção dos burocratas de nível de rua é limitada no que se refere aos documentos normativo-legais. E tal constatação é reconhecida pelos burocratas de modo que os mesmos não consideram que possuem autonomia para agir e modificar tal panorama.

Tal ausência de legitimidade pode ser explicada por Matland (1995) quando considera que as reivindicações dos burocratas de nível de rua são, bem como sua capacidade discricionária, são fundamentadas por suas experiências, não sendo conferida por uma cidadania soberana, como no caso dos prefeitos, por exemplo.

Em relação aos CMH's, poucos eram ativos, sendo a maioria figurativos, não colocando em prática seu caráter de deliberação, consulta, fiscalização e participação. Fazer com que sejam estabelecidos nos municípios conselhos de habitação (ou equivalente) atuantes e comprometidos é um dos desafios enfrentados pelo Programa.

As possíveis consequências das situações de ausência de intervenção municipal abordadas ficam mais palpáveis quando verificada a percepção dos beneficiários. Foram destacadas três variáveis, que consideram os fatores relacionados à focalização, a ocorrência de favorecimentos políticos e a autonomia dos burocratas de nível de rua para selecionar os beneficiários.

Em relação ao nível de concordância quanto à adequada focalização do Programa, notou-se certa dúvida se considerado o contexto global (3,14). Em termos regionais, nas localidades Norte/Jequitinhonha identificou-se que a maioria dos beneficiários questionados discordaram que houve uma adequada focalização. Em contrapartida, maior grau de concordância foi identificada na mesorregião Triângulo/Alto Paranaíba (3,63). É necessário acentuar que este nível não pode ser considerado elevado, tendo em vista que permaneceu na escala entre “Indiferente” e “Concordo Parcialmente”.

Tendo a ocorrência de favorecimentos políticos como fator para análise, também verificou-se um nível de concordância intermediário (2,95). A menor percepção quanto à incidência deste fenômeno político foi constatada na mesorregião

Triângulo/Alto Paranaíba (2,63) e, de forma oposta, na mesorregião Sul/Sudoeste identificou-se o maior nível de concordância quanto à ocorrência de favorecimentos (3,42).

A autonomia dos burocratas municipais quanto a seleção dos beneficiários foi detectada com maior evidência na mesorregião Sul/Sudoeste (3,42). Já na mesorregião Triângulo/Alto Paranaíba, essa percepção foi um pouco menor (2,81) em relação às demais. Considerando o resultado geral, constatou-se que não houve uma consolidação de um posicionamento de concordância ou discordância em relação à autonomia dos burocratas. Os resultados descritos foram expostos na Tabela 16.

Tabela 16 - Hierarquização e Seleção de Candidatos segundo beneficiários do PLHP/PMCMV

Mesorregião	Adequada Focalização	Favorecimentos Políticos	Autonomia dos Burocratas
Norte/Jequitinhonha	2,82	3,02	2,94
Sul/Sudoeste	3,37	3,42	3,42
Triângulo/Alto Paranaíba	3,63	2,63	2,81
Zona da Mata	3,30	2,65	2,87
Minas Gerais	3,14	2,95	2,99

Fonte: elaborado pelo autor.

Em termos de focalização e ocorrência de favorecimentos políticos pôde ser notado que nos (poucos) municípios cuja participação dos RT's e CMH's na hierarquização e seleção das famílias ocorreu de forma mais efetiva, a percepção dos agentes locais entrevistados quanto à ocorrência dessas falhas foi menor. Fato que não implica necessariamente que não houveram falhas.

Não houve uma mesorregião em que se pudesse verificar que os casos cujo processo de seleção tivesse ocorrido de maneira participativa (sem que o prefeito fosse o único a hierarquizar os candidatos), visto que para sua ocorrência, a decisão pessoal dos prefeitos foi determinante.

Considerando a autonomia na percepção dos burocratas de nível de rua, não foram identificadas disparidades regionais. Em todas as localidades investigadas os mesmos perceberam que os espaços para sua autonomia foram considerados limitados.

A dúvida foi recorrente nas variáveis analisadas, havendo um equilíbrio entre os beneficiários que concordaram e discordaram dos posicionamentos com os quais foram confrontados. Este resultado demonstra que há um questionamento em relação à credibilidade do processo de seleção do Programa por parte dos beneficiários, fato negativo para sua imagem.

Quantos aos burocratas de nível de rua, identificou-se que, em termos de focalização, eles reconhecem que existem falhas, haja vista que algumas famílias selecionadas não atenderiam aos critérios básicos do Programa, principalmente em relação à renda familiar. Mesmo percebendo tais falhas, os burocratas, como já destacado, não se consideram legalmente aptos para modificar tal realidade, o que representa um reconhecimento da sua falta de autonomia. Dentre as falhas de focalização, os burocratas citaram a existência de favorecimentos políticos, mesmo que não seja esta a falha com maior impacto no processo de seleção.

Findada a confecção da lista com os candidatos hierarquizados, a mesma é enviada ao Ministério das Cidades (MCidades) onde são realizados cruzamentos das informações prestadas. Ocorrendo inconsistências, os candidatos envolvidos têm sua inscrição indeferida. Realizado este procedimento, a lista das famílias selecionadas é enviada para o agente executor e repassada aos municípios, que dispendo de seus meios tornará público tal documento.

Este é um processo aparentemente simples, porém com relevantes implicações, já que a identificação de irregularidades implica um efeito direto na vida e, conseqüentemente, no futuro das famílias. Desse modo, aqueles cujo cadastro foi invalidado, de forma quase imediata entravam em contato com os RT's, buscando informações quantos aos motivos de sua exclusão. A resposta encontrada quase sempre foi a seguinte: "Isso é coisa lá em Brasília, no Ministério das Cidades!" Tal resposta vaga e sem maiores detalhes certamente provocou uma insatisfação geral entre as famílias excluídas.

Quando a COHAB mandou pra nós a listagem das famílias que foram selecionadas pra chamar as primeiras 40, tinha (...) alguns impedimentos de certas famílias. Só que a gente não sabia o que era aquele impedimento, a COHAB não mandou isso pra nós com clareza. E as vezes a pessoa tava lá na listagem, era número 20, mas eu não podia chamar ela porque tinha aquele impedimento. Diz que era um problema parece que no Ministério das Cidades, mas ninguém chegou pra nós com clareza. E as famílias ficaram bravas: 'Porque eu quero, meu nome tá aqui no número 20! Se são 30 casas eu quero minha casa.' Então isso pra mim eu achei que foi difícil, porque a gente não tinha clareza do que que era, não tinha como informar a família de como regularizar aquilo ali pro próximo conjunto e ficou nessa dúvida. Então, tipo, a gente tem famílias lá que tinha essa restrição e a gente não sabe se fizer de novo se vai continuar, porque ninguém sabe qual era a restrição. (RT 8)

Questionados os Agentes Estaduais frente ao detalhamento desses impedimentos de algumas famílias, a resposta obtida foi semelhante às dos Responsáveis Técnicos: não tinham informação. Entretanto, quem responde

diretamente por estas que podem ser consideradas como falhas de comunicação são os burocratas de nível de rua. Essa situação gera um desgaste de relacionamento que pode resultar na piora do nível de confiança nos burocratas municipais, cujos resultados foram apresentados na Tabela 10.

Paralelamente à Hierarquização e Seleção dos Beneficiários, duas etapas de caráter absolutamente técnico são realizadas, envolvendo outros burocratas de nível de rua (Engenheiros Locais – EL's): a seleção do terreno e as obras de infraestrutura do empreendimento.

Seleção do Terreno e Provedimento de Infraestrutura

Eles pediram muita coisa, tinha hora que dava uma desanimada: “Vamos parar, porque é muita exigência!” (EL 1)

O terreno deve ser doado pela prefeitura e atender a alguns requisitos, como: declividade máxima de 20% ou 25%, conforme as características do município; estar inserido no perímetro urbano do município; possuir acesso urbanizado ou condições favoráveis à urbanização; estar localizado próximo a áreas já urbanizadas e habitadas, de maneira a possibilitar a expansão das redes de infraestrutura básica (água, esgoto e energia elétrica); localizar-se próximo a equipamentos comunitários cruciais (como escolas e postos de saúde) que tenham capacidade para atender à nova demanda; e estar livre de acidentes físicos e fora de Áreas de Preservação Permanente (APP's).

Este conjunto de pré-requisitos busca uma uniformidade entre as características dos terrenos onde são construídos conjuntos habitacionais da COHAB-MG, assegurando, a princípio, a segurança por meio de padrões de qualidade para construção. Encontrar terrenos com estas características não tem sido uma dificuldade enfrentada no caso dos municípios com população inferior à cinquenta mil habitantes analisados, o que não significa que não houve limitações, sendo a principal delas, a orçamentária.

Alguns municípios não possuíam terrenos próprios que seguissem os padrões citados, sendo necessário realizar a aquisição de lotes em terrenos privados. Pesquisadas algumas opções para aquisição, o preço foi apontado pelos EL's como fator determinante para escolha. Assim, áreas que poderiam atender melhor as necessidades dos beneficiários em termos de proximidade com serviços públicos e áreas urbanizadas e habitadas, por exemplo, que permitiriam uma maior percepção de

satisfação, não puderam ser consideradas. Devido à importância atribuída ao preço dos terrenos, a sua seleção ficou à cargo dos chefes do executivo.

De posse do terreno, a prefeitura o disponibiliza à COHAB/MG que então elabora um projeto do empreendimento e o apresenta ao prefeito do município para sua aprovação. Posteriormente, o projeto segue para o setor financeiro da Companhia, que fica responsável por orçar o valor da obra de acordo com os padrões e requisitos exigidos pelo Programa. Findado o orçamento, inicia-se o processo de licitação para contratação da empresa que executará a obra.

As empresas, para participar do processo de licitação, devem ter aderido ao Programa Mineiro da Qualidade e Produtividade no Habitat (PMQP-H). Esse Programa foi instituído em 2003 pelo Decreto 43.418, tendo a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida por meio de ações relacionadas às atividades dos setores de transportes e obras públicas.

Em determinados municípios, foram identificadas funções de fiscalização por parte dos EL's, em relação às obras das unidades habitacionais. Essa função não foi comum entre os entrevistados, porém reflete uma tentativa de maior inserção dos Engenheiros Locais nas demais etapas do Programa. Contudo, pelas informações obtidas neste estudo contesta-se a sua capacidade de intervir no andamento das obras, haja vista que o papel fiscalizador cabe à COHAB/MG.

Seguindo de modo similar ao andamento das obras das unidades habitacionais, tem-se o provimento de infraestrutura local. De responsabilidade dos municípios, este é um ponto de reivindicação dos Engenheiros Locais. Novamente o motivo se restringiu às limitações de recursos financeiros. Essa situação provoca atrasos ou entrega de empreendimentos sem que tenha havido a conclusão de todos os requisitos.

Eu acho que pra representar melhor o programa (...) eles (estado de Minas Gerais) tem que buscar parceria pra execução da infra também. Só fornecer essas casas (...) pra qual município que tivesse essa parceria, porque senão passa aí e tem casa da COHAB que foi executada em 2008 e até hoje não tem asfalto. Então se o governo puder ajudar nessa participação, melhora bastante. (EL 2)

Embora fosse pré-requisito para entrega dos conjuntos habitacionais, a prática demonstra que diversos empreendimentos foram entregues sem alguns dos requisitos de infraestrutura. Ao analisar as entrevistas, os questionários e por meio da própria experiência do pesquisador obtida via visitas in loco em cada conjunto habitacional, percebeu-se que as recomendações em relação as obras de infraestrutura podem ser

vistas de duas formas: as indispensáveis (redes de água, energia e esgotamento sanitário – em alguns casos substituí-se por fossas sépticas) e aquelas cuja ausência é tolerável (calçamento, meio-fio, calçadas e iluminação pública).

Oficialmente, nas vias legais do Programa, não existe essa divisão, mas é o que se encontra na realidade. Considerando apenas os vinte municípios visitados, identificou-se que doze não haviam sido entregues com todas as obras concluídas, sendo que os requisitos não finalizados no prazo foram o calçamento das vias, o meio-fio, as calçadas e até mesmo iluminação pública. Somente seis municípios entregaram no prazo e com todas as etapas das obras de infraestrutura finalizadas. E como exemplos de situações graves, onde as “obras indispensáveis” não foram concluídas, dois municípios (até a data das entrevistas) ainda não haviam inaugurado os seus conjuntos habitacionais, que desprovidos de segurança foram alvo de vandalismo (APÊNDICE V – Município 14).

As pressões para entrega dos conjuntos habitacionais, seja pelas famílias beneficiadas, prefeituras e governos estadual e federal, forçam a COHAB-MG a realizar inaugurações de empreendimentos incompletos. A lógica apresentada foi de que quanto maior a demora para entregá-los, maior a possibilidade de depreciação do local, seja pela ação do tempo ou atos de vandalismo, o que implica maiores custos com reformas e reparos.

Neste ponto, percebe-se novamente o descumprimento das determinações legais (também identificado na etapa de seleção e hierarquização de candidatos). As falhas na gestão das obras pelas prefeituras, com a corresponsabilidade da COHAB-MG, finda-se por criar novas falhas. A não entrega dos empreendimentos por completo implica a insatisfação dos beneficiários e tem relação direta com sua qualidade de vida. Considerando o paradoxo, atender prazos ou as determinações normativo-legais, entende-se que houve uma tendência em cumprir os prazos na execução dos empreendimentos do lote da Oferta Pública 2012 adquirido pela COHAB-MG.

A confirmação desse quadro pode ser obtida por meio da visão dos beneficiários, onde prevaleceu um nível de discordância parcial (2,81) em relação à entrega das obras de infraestrutura em tempo hábil. Em uma análise mais diversificada percebe-se que, com exceção da mesorregião Zona da Mata (4,17), as demais seguiram esta tendência apresentada no contexto estadual. O resultado mais crítico foi encontrado nas mesorregiões Norte e Jequitinhonha (2,18). Há de se ressaltar que os dois municípios onde há conjuntos habitacionais que ainda não foram inaugurados

também pertencem a essas mesorregiões, situação ocasionada por atrasos da COPANOR (COPASA Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais), como explica AE 1:

Municípios do Norte, COPANOR não tinha recursos pra fazer as obras. Então tem muitos municípios. A maioria dos que não foram entregues até hoje foram da COPANOR. A COPANOR teve um problema de gestão, comprou todo material e não previu a mão de obra pra instalação. Então eles tiveram que fazer ajustes aí acabou o recurso e só tinha recurso pra material e não tinha recurso pra mão de obra. Então muitos municípios que entraram como parceiros da COPANOR, a COPANOR tá fornecendo o material e o município que tá fazendo a infraestrutura. Cedendo pessoal pra fazer a infraestrutura. (AE 1)

Os resultados quanto à percepção dos beneficiários estão dispostos na Tabela 17.

Tabela 17 - Provimento de Infraestrutura do Empreendimento em tempo hábil segundo avaliação de beneficiários do PLHP/PMCMV

	Infraestrutura em Tempo Hábil
Norte/Jequitinhonha	2,18
Sul/Sudoeste	3,74
Triângulo/Alto Paranaíba	3,94
Zona da Mata	4,17
Minas Gerais	3,14

Fonte: elaborado pelo autor.

No quesito analisado, as diferenças regionais foram consideráveis. As mesorregiões cujo grau de desenvolvimento humano e a produção de riqueza apresentam os menores índices em relação as demais do estado de Minas Gerais (Norte e Jequitinhonha), foram as que tiveram maiores dificuldades para prover, em tempo hábil, a infraestrutura básica dos conjuntos habitacionais. Tal situação não é reflexo da ação dos EL's, mas sim das maiores dificuldades de arrecadação dessas mesorregiões, que passam a depender de parcerias com outras esferas de governo ou instituições de financiamento.

Seria compreensível conceber a entrega do conjunto habitacional sem todos os requisitos necessários? Algumas famílias beneficiadas vivem em condições ainda mais precárias que tendem a se agravar com o passar do tempo. Porém, compreender tal situação é aceitar que o poder público não é capaz de se organizar a ponto de gerenciar recursos (humanos, financeiros e tecnológicos) seguindo critérios e prazos pré-estabelecidos.

Esse acontecimento expõe um quadro preocupante em relação à situação dos

municípios e sua capacidade de conceder contrapartidas para implementação do PLHP/PMCMV. Encontrar empreendimentos inacabados por um longo período de tempo representa um desperdício de recursos públicos, no sentido de que poderão ser necessários novos aportes financeiros para reparar danos provocados por vândalos e aqueles naturalmente advindos com o passar do tempo.

Quanto a atuação dos burocratas em meio a este ambiente de restrições orçamentárias, Lipsky (2010) aponta que a escassez de recursos interfere na efetiva implementação das políticas públicas “ao nível de rua”. Além disso, o ambiente de pressões evidenciado pelos constantes atrasos na inauguração dos empreendimentos também interfere de modo negativo frente as ações dos burocratas locais.

Em meio a este período de construções, que em determinadas ocasiões pode ser bastante conturbado como foi apresentado anteriormente, é realizado o Trabalho Técnico Social (TTS) ou Trabalho Social. Sendo um dos componentes da Política Nacional de Habitação (PNH) desde 2003, o Trabalho Social lida com fatores que vão além da construção do empreendimento, atuando em aspectos subjetivos que permeiam a vida dos beneficiários e sua adaptação aos conjuntos habitacionais.

Trabalho Técnico Social (TTS)

A liberdade pra construir o projeto é fundamental, porque senão o programa não funciona. (RT 11)

De acordo com a Portaria 21/2014 do Ministério das Cidades, o Trabalho Social é definido como “um conjunto de estratégias, processo e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção.”

A referida Portaria ainda destaca que o objetivo central deste Trabalho é contribuir para a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas e sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços públicos, por meio da promoção do exercício da participação e inserção social.

Esta etapa pode ser subdividida em duas, chamadas: Pré-Morar e Pós-Morar. Como os nomes por si só indicam, uma acontece anteriormente à entrada dos beneficiários nas unidades habitacionais (Pré-Morar), enquanto a outra ocorre posteriormente (Pós-Morar).

O Pré-Morar busca desenvolver atividades de participação por meio de reuniões, oficinas e visitas ao local das obras com a população beneficiária, além de promover a articulação com as políticas públicas (ex.: educação, saúde, trabalho, meio ambiente entre outros).

Para execução do acompanhamento do Pré-Morar são estabelecidos quatro eixos que os Responsáveis Técnicos devem abordar com os beneficiários (Quadro 12).

Quadro 12 - Eixos do Trabalho Social

EIXO	ATIVIDADES
Mobilização, Organização e Fortalecimento Social	Processos de informação, organização e capacitação dos beneficiários, promovendo o protagonismo social assim como o fortalecimento de instituições locais existente, a constituição e a formalização de novas representações
Acompanhamento e Gestão Social da Intervenção	Gestão das ações sociais para a consecução da intervenção bem como preparar e acompanhar a comunidade para a compreensão desta, reduzindo riscos e elucidando os ganhos gerados no processo.
Educação Ambiental e Patrimonial	Estimular mudanças de atitudes quanto ao meio ambiente, ao patrimônio e à vida saudável, refletindo sobre aspectos sociais, políticos, culturais e econômicos que determinam sua realidade.
Desenvolvimento Socioeconômico	Articulação entre políticas públicas, apoio e implementação de iniciativas de geração de emprego e renda, promovendo o incremento do rendimento familiar e a melhoria da qualidade de vida.

Fonte: elaborado a partir da Portaria 21/2014 do Ministério das Cidades.

As atividades do Pré-Morar foram realizadas por todos os Responsáveis Técnicos entrevistados, de forma que estes consideram a importância da realização desta atividade. Entretanto, para realizar um bom trabalho é necessário mais do que a percepção de sua relevância; é também crucial conseguir desenvolver um plano de atividades e conhecer as formas mais eficientes para promover o interesse e o aprendizado dos beneficiários. A experiência das Agentes Estaduais auxiliou no desenvolvimento desta etapa.

Questionados quanto a importância do apoio das AE's da COHAB-MG na elaboração e implementação dos projetos de Trabalhos Sociais, as respostas dos RT's foram, em sua integralidade, favoráveis, haja vista a realização de revisões e pequenas avaliações específicas pelas AE's, contribuindo para a melhoria dos projetos. Se por um lado a visão é positiva, do outro é visto como penoso, o que denota preocupação.

Se a gente for computar os projetos sociais que foram feitos por eles próprios, são mínimos. Acho que a gente pode falar que não tem quase nenhum que nós não tivemos que fazer uma adequação. Foi raro o que chegou aqui e você pode falar: 'Aprovado!'. (AE 3)

Ao se deparar com tal situação pode-se propor o seguinte questionamento: Com tão baixa capacidade técnica de alguns RT's, qual o impacto gerado pelo Pré-Morar nessas famílias? Para tal pergunta, neste momento não há resposta visto que não estão previstas avaliações quanto ao conhecimento absorvido. Porém, o contexto observado pode não ser tão desfavorável, pelo menos em termos de satisfação dos beneficiários quanto às atividades realizadas.

Em todas as mesorregiões, em termos de estarem satisfeitos com o Pré-Morar, houve um nível de concordância entre parcialmente e totalmente, como demonstrado na Tabela 18. Porém, é evidente que este resultado não implica averiguar o conhecimento adquirido e colocado em prática pelos beneficiários.

Tabela 18 - Nível de satisfação com o Pré-Morar

	Satisfação dos Beneficiários com o Pré-Morar
Norte/Jequitinhonha	4,40
Sul/Sudoeste	4,79
Triângulo/Alto Paranaíba	4,63
Zona da Mata	4,61
Minas Gerais	4,55

Fonte: elaborado pelo autor.

Juntamente a este problema tem-se outra situação que dificulta esse processo de aprendizado. Poderia ser pensado que o Pré-Morar estivesse separado da execução das obras do empreendimento, afinal de contas um abrange aspectos sociais e o outro, construtivos. Contudo, este é um raciocínio equivocado.

Em um programa habitacional, a casa representa o principal objetivo para as famílias, segundo os entrevistados. Desde o início das reuniões, os próprios RT's reforçam esse caráter quando condicionam a entrega da unidade habitacional à participação nas reuniões, estabelecendo uma relação de obrigatoriedade.

O tempo passa, a ansiedade das famílias aumenta e, no fim do período previsto para o término do Pré-Morar, foi percebido pelos Responsáveis Técnicos um considerável desgaste e constantes interrupções de reuniões para realização de questionamentos sobre a data de entrega das unidades habitacionais.

Com essa estreita ligação entre a participação nas reuniões e a entrega das casas, o que acontece quando o empreendimento é devidamente inaugurado?

O pós, quando se trata de fiscalização, que eu acho que tem que ser mais avaliado. Tanto quanto o município tanto quanto a companhia de habitação. Porque isso é complicado até pra nós profissionais que estamos ali na linha de frente. Por que?! Algumas pessoas que não entendem isso, acabam descaracterizando o nosso trabalho profissional. (RT 5)

O trecho relatado pelo RT 5 demonstra qual a consequência deste erro de interpretação. A descaracterização do trabalho está ligada à falta de importância dada pelas famílias à continuidade do Trabalho Social, via Pós-Morar: ‘Se as casas foram entregues, então porque continuar com essas reuniões?’

Todavia atribuir a essa interpretação toda a culpa pelo desinteresse na continuidade do Trabalho Social também é um equívoco. Ao considerar a visão dos beneficiários, percebeu-se que, nos 20 municípios visitados, somente um realizou efetivamente o Pós-Morar. Tal fato ocorreu não por interesse dos beneficiários, mas sim pelo Responsável Técnico local.

Quando inseridas as Agentes Estaduais da COHAB-MG são inseridas em meio a esse debate, percebe-se que o Pós não foi devidamente valorizado, a ponto de que não houve exigências para a sua continuidade nos municípios.

Na teoria, o Pós-Morar, por meio do seu marco legal, a Portaria 21/2014 do Ministério das Cidades, se inicia após a mudança das famílias para o novo empreendimento e tem duração entre seis e doze meses. A importância da realização deste trabalho reside no fato de que busca consolidar os princípios firmados pelo Pré-Morar facilitando a vivência comunitária, as relações de vizinhança e apropriação de espaços e equipamentos públicos.

Fatalmente pode-se presumir que, ressaltando poucas exceções, esta é uma ação meramente figurativa.

Demarcadas as principais características, procedimentos e atores que fazem parte de cada etapa do processo de implementação do PLHP/PMCMV e comparando-os com aspectos teóricos quanto aos modelos relacionados ao tema, percebeu-se que não há evidências claras que caracterizem o processo ocorrido como top down ou bottom up.

Identificou-se que os objetivos não foram definidos pelos policy makers e entendidos pelos burocratas de nível de rua de forma clara, características essas tidas por Pressman e Wildavsky (1973) como necessárias para uma efetiva implementação na perspectiva top down.

Por outro lado, a análise da implementação do PLHP/PMCMV realizada por este estudo não identificou que o mesmo ocorre de forma interativa, confluindo e relacionando os processos de formulação, implementação e reformulação, bem como os diversos atores participantes, como aponta Mazmanian e Sabatier (1983).

Como identificado em estudos anteriores (DRUMOND, 2014; SILVEIRA,

DRUMOND, RODRIGUES e ALMEIDA, 2014), prevalece o hibridismo na implementação do Programa, mesclando características de ambos os modelos. Porém, nota-se a busca pela interação entre os diferentes atores, níveis de governo e funções, como expõe o modelo bottom up, ainda se apresenta como uma realidade distante. A mescla entre estes quadros teóricos é presente, porém trata-se de um processo de transformação de um histórico brasileiro de implementação de políticas públicas centralizador para outro que vislumbre um caráter de interatividade na execução das políticas, ou seja, as características do modelo bottom up são ainda recentes no contexto das políticas e programas públicos brasileiros. O estudo de Arretche e Marques (2011) apontam para o histórico de distanciamento entre formuladores e implementadores no contexto nacional.

Com modelos teóricos tão extremos em um ambiente que prevalece a diversidade de necessidades e disponibilidades, a tendência é que o hibridismo seja dominante, se adaptando às realidades locais.

4.3 Identificação e Análise dos Fatores que Influenciam a forma de Atuação dos Burocratas de Nível de Rua

Para o entendimento quanto ao ambiente que permeia os burocratas de nível de rua, no contexto da implementação do PLHP/PMCMV em municípios com menos de 50 mil habitantes, apropriou-se de fatores apresentados por Brynard (2000) e Ferreira e Joslin (2014), no qual os elementos foram classificados em: fatores institucionais e gerenciais, e fatores relacionais.

Como fatores institucionais foram abordados neste estudo a legislação, os instrumentos de planejamento, os sistemas para monitoramento e avaliação, a carga de trabalho exigida, os recursos disponibilizados, a realização de treinamentos, ações de incentivo, fluxo informacional e a participação social e transparência das ações dos burocratas de nível de rua. Em relação ao fatores relacionais foram realizadas análises frente à inter-relação dos burocratas com os seus stakeholders (público do Programa, políticos e Agentes Estaduais).

Importantes marcos legais foram instituídos de modo a orientar os burocratas municipais e legitimar as ações de implementação do Programa. Ter conhecimento e entendimento desses normativos pode auxiliar os burocratas no sentido de seguir as leis e conhecer as obrigações que devem cumprir, bem como os demais entes envolvidos.

Entretanto, a legislação não foi capaz de abranger as dimensões de atuação dos burocratas, permitindo brechas quanto à responsabilidades e ações que deveriam ser realizadas. Adicionalmente, aponta-se como fator dificultador para tornar claras as funções o fato de existir um variado conjunto de leis e normas em diferentes esferas governamentais, como demonstrado no Quadro 5, onde foi apresentado o arcabouço legal que permeia o Programa.

Em meio ao variado e extenso arcabouço normativo, as dificuldades para seu entendimento também podem ser atribuídas a essas características. Os burocratas de nível de rua conhecem e possuem amplo entendimento quanto aos documentos legais? Buscou-se traçar o panorama que circunda este questionamento.

O ponto em comum dos RT's foi que a ausência da apropriação dos conhecimentos legais para a realização das atividades é uma constante. Com pouca ou desprovidos de qualquer informação referente à legislação e às diretrizes e objetivos nela contidos, os RT's recorreram à sua experiência em programas e ações sociais anteriores e às AE's da COHAB-MG. Desde a realização dos cadastros até a execução do Trabalho Social, o contato entre eles foi contínuo.

Conforme destacado por diferentes autores (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1984; NAJAN, 1995; VIANA, 1998; SILVA e MELO, 2000; HILL e HUPE, 2002; SILVA, 2009; THOMANN, 2015), a implementação representa um processo que envolve a interação entre objetivos propostos e ações a serem executadas para seu alcance. A falta de entendimento frente aos objetivos no momento de execução das ações pelos agentes municipais pode possibilitar a criação de novas formas de desdobramento da Política ou até mesmo novas políticas.

Para minimizar os impactos negativos que poderiam ser gerados, seriam necessários, a princípio, dois elementos: a realização de treinamentos e a manutenção de um fluxo de informações constante.

Como comentado nesta pesquisa, o treinamento disponibilizado no âmbito do Programa se concentra para auxiliar a etapa de cadastramento, algo estritamente técnico. Para as demais etapas, principalmente no que se refere ao Trabalho Social, presume-se que os Responsáveis Técnicos possuem conhecimento, por meio de sua formação acadêmica (a maioria em Serviço Social) e de experiências anteriores, suposição que não se confirmou na pesquisa de campo.

Sem conhecer as informações dos normativos e sem treinamentos adequados, os RT's quando em situação de emergência recorriam às AE's frequentemente,

solicitando sugestões e correções. Daí a necessidade de se obter um eficiente canal de comunicação.

Na oferta pública realizada em 2012, 185 municípios mineiros foram contemplados em todas as regiões do estado, os quais tiveram a COHAB-MG como entidade gestora. Atender pessoalmente a todos estando as AE's na sede da Companhia, em Belo Horizonte, é demasiadamente complicado e caro; assim, a opção foi sanar os questionamentos via telefone, e-mail e correspondências. Mesmo assim, percebe-se que para determinadas situações nem todas as dúvidas foram supridas.

Nós não somos nem informados de como agir. De quem que é a responsabilidade? De quem que é a garantia do imóvel? Quem que tem que dar manutenção? Quem que dá assistência pós-obra? A gente não sabe nem qual que é o nome do proprietário. Desconheço. Pra saber quais que são as garantias que o proprietário atende. A gente não sabe nem indicar a quem a pessoa tem que recorrer em caso de algum dano, de alguma manutenção, que seja manutenção de erro conceptivo, de erro em algum tipo de obra. Ou seja, danos, né, construtivos que irão acontecer. (EL 1)

As consequências destas falhas podem ter implicações no processo decisório do Programa e, por consequência, da Política, haja vista que uma das características apresentadas por Viana (1996) que envolve este processo refere-se a estes auxílios técnicos e informacionais, que superam aqueles controlados pela remuneração, coerção ou normas.

Mesmo com as deficiências detectadas nos municípios em relação à implementação da política e dos programas habitacionais, destaca-se que há uma crescente institucionalização das capacidades administrativas frente à gestão habitacional (Arretche et al., 2012), fruto das ações (tanto do governo federal quanto estadual) de incentivo à capacitação dos agentes municipais.

Apresentadas algumas alternativas que são fontes e meios informacionais (legislação, treinamentos e consulta com AE's) para os burocratas desenvolverem suas atividades, destaca-se que esses são espaços para informações específicas das etapas do Programa. Analisando meios informacionais mais abrangentes, podem ser destacados o Plano Diretor e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Definido como um conjunto de princípio e regras, o Plano Diretor busca orientar a ação dos agentes que utilizam e constroem o espaço urbano (BRASIL, 2002). De acordo com Villaça (1999, p. 238), partindo “de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região apresentaria um conjunto de propostas para o futuro

desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial (...).”

Visando consolidar a Política Nacional de Habitação (PNH) em nível local, os municípios e estados elaboram o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) sendo constituído por um conjunto de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam instrumentos de gestão e planejamento habitacionais (BRASIL, 2011).

As informações contidas nestes planos expressam importantes dados que abrangem aspectos que vão além da unidade ou do empreendimento habitacional, contribuindo para a promoção de uma visão mais abrangente e integrada entre diferentes políticas públicas.

Vislumbrar as políticas públicas de forma sistêmica compreendendo seu caráter de interdependência pode contribuir para a melhoria dos demais fatores que envolvem a habitação, como a infraestrutura, a existência de serviços e equipamentos públicos próximos e a mobilidade urbana, aspectos que facilitam a adaptação das famílias em seu novo ambiente.

No âmbito do Programa, esta é uma visão que possui maior impacto na relação dos Engenheiros Locais, visto que envolve questões estruturais que influenciam o arranjo físico das cidades. Porém, isso não impede que os demais agentes tenham essa visão, compreendendo a importância e necessidade de complementação entre as políticas públicas. Entendendo tal situação, ambos os tipos de burocratas de nível de rua entrevistados (Responsáveis Técnicos e Engenheiros Locais) foram questionados quanto à existência e importância do Plano Diretor e do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Entre os EL's percebeu-se que não há um entendimento conjunto quanto à importância destes planos. Nas situações em que os municípios possuíam os planos, os engenheiros utilizaram suas informações para mapear áreas de risco e selecionar locais para o recebimento de empreendimentos habitacionais no curto e longo prazos. Todavia foram encontrados casos em que os EL's consideraram que os planos, no contexto dos pequenos municípios, não teriam grande relevância. Quanto a esta última situação, cabe-se questionar: Na ausência da utilização desses planos, de que forma é realizado o planejamento da área urbana nesses municípios? Há de se ressaltar que a maioria dos problemas de infraestrutura das grandes cidades brasileiras são reflexos de décadas de crescimento desordenado.

Na visão dos Responsáveis Técnicos, a maioria considera importante ter esses

instrumentos de planejamento, todavia não utiliza ou não conhece o conteúdo que possuem. A articulação entre as políticas públicas compõe uma das áreas temáticas (a de Desenvolvimento Socioeconômico) a serem abordadas com as famílias durante o Trabalho Social, assim, entender de que forma esses planos funcionam seria importante para a elaboração do projeto a ser executado.

Dentre as etapas utilizadas neste estudo para a seleção dos municípios nos quais foi realizada a pesquisa in loco, têm-se: a separação dos municípios em dois grupos entre aqueles que possuíam Plano Diretor e PLHIS ativos e os que não possuíam, visando detectar se existiam diferenças em relação ao modo como os burocratas municipais agiam frente a implementação do PLHP/PMCMV.

Não foram identificadas diferenças no modo de atuação dos burocratas de nível de rua que tinham à sua disposição o Plano Diretor e o PLHIS. Aparentemente, a instituição de tais instrumentos de planejamento, no âmbito da temática habitacional nos municípios visitados, foi meramente figurativa, visto que os mesmos desconhecem o seu conteúdo e, em determinadas localidades, até mesmo sua existência.

Dentre os motivos alegados pelos burocratas locais para não utilização das informações desses planos, principalmente no que se refere ao Plano Diretor, é que a sua aplicação possui maior relevância em municípios de grande porte, cujos problemas urbanos são mais complexos e necessitam de um melhor embasamento informacional. Este representa um entendimento equivocado no qual alguns burocratas locais possuem.

A organização da ocupação do espaço urbano, o mapeamento de necessidades e ofertas de serviços e o estabelecimento de estratégias de ação frente a problemas, são alguns dos variados conjuntos de informações e alternativas que poderiam prevenir problemas futuros e enfrentar problemas atuais no meio urbano. Considerar que esses instrumentos de planejamento sejam desnecessários para os municípios, por menores sejam, representa cometer erros cometidos pelos pequenos vilarejos do passado que ao longo de décadas se transformaram em grandes aglomerações urbanas com complexos problemas ocasionados pela falta ou má implantação de ações de planejamento urbano.

Ressalta-se que esta não é a solução dos problemas habitacionais, mas representa um importante passo para a prevenção contra adversidades futuras. A melhor defesa contra os problemas habitacionais é a prevenção!

Visto que a utilização do Plano Diretor e do PLHIS não representou uma constante em meio aos burocratas de nível de rua entrevistados, não foi possível

identificar que os mesmos interferem em termos de possibilitar maior ou menor autonomia à estes agentes locais.

Por meio dos planos destacados, os municípios podem realizar diagnósticos, monitorar e avaliar situações urbanas de modo a promover a ordenada ocupação e uso dos serviços e equipamentos públicos, permitindo a realização de melhorias. Assim também deveria ocorrer com o processo de implementação do Programa, para que as diretrizes e objetivos sejam alcançados satisfatoriamente. Para realizar este diagnóstico, é necessário monitorar e controlar o processo.

De acordo com Cohen e Franco (2008) o monitoramento, também conhecido como avaliação de processo, tem por objetivo acompanhar o andamento das ações, buscando melhorias no desempenho e assim, realizar alterações nos rumos das intervenções, quando estas forem necessárias. Em termos de monitoramento pela COHAB-MG, notou-se que há negligência. Todos os entrevistados foram categóricos em afirmar que tal ação não é realizada satisfatoriamente, colocando em risco o andamento das obras dos conjuntos habitacionais, bem como atendimento dos padrões mínimos e os prazos de entrega de cada etapa.

Pelo lado dos Responsáveis Técnicos (RT's), identificou-se que o monitoramento realizado pela COHAB é mais sentido na execução do Trabalho Social, quando são solicitados relatórios, listas de presença, material expositivo dentre outros arquivos, que possibilitam um acompanhamento à distância. Para as demais etapas (Divulgação, Cadastramento e Hierarquização e Seleção de Candidatos) não foram destacados elementos que permitiriam acompanhar o andamento das atividades.

As dificuldades para realização para o acompanhamento dos implementadores foi apontada por Hupe e Hill (2007), que devido a uma série de fatores e influências sofridas pelos burocratas de nível de rua, administradores e policy makers possuem limitado ou nenhum controle frente às suas ações.

Se o monitoramento das atividades dos RT's é limitado a um procedimento específico, nas atividades dos Engenheiros Locais ele é inexistente, pelo menos na opinião dos entrevistados. A consequência do não acompanhamento é a não realização das obras de infraestrutura, o que implica em atrasos na entrega dos empreendimentos. Quanto a seleção do terreno tal problema é minimizado devido aos padrões que devem seguir, contudo isso não é certeza de que será escolhido o terreno mais adequado (em termos de proximidade com serviços e equipamentos públicos, além de áreas urbanizadas), não excluindo assim, a necessidade de monitorar o processo.

Comentou-se até o momento sobre monitoramento como algo “de fora para dentro”, algo externo ao município, mas também é necessário olhar de uma outra perspectiva. O município deve estabelecer agentes internos para o acompanhamento de suas atividades. Neste meio, podem ser evidenciados os conselhos, além dos grupos e entidades da sociedade civil organizada (em âmbito geral da população) e comissões de beneficiários. Estes são espaços para promoção da participação, que podem emergir da sociedade ou serem estimuladas por normas legais.

Destaca-se que o surgimento natural de grupos da sociedade que busquem maior participação e inserção em meio ao programa habitacional analisado não se constituiu em uma realidade nos pequenos municípios analisados.

Os recursos investidos pelo governo estadual são provenientes do Fundo Estadual de Habitação (FEH) e um dos seus requisitos para concessão de financiamentos é a constituição de um Conselho Municipal de Habitação (CMH). Representando diretamente as famílias beneficiadas, durante o Trabalho Social, os RT's são orientados a estimular a criação de uma comissão para acompanhamento das obras do empreendimento. Os meios e os espaços para participação social foram estabelecidos na implementação do Programa, mas será que ela ocorre efetivamente?

Os conselhos, ressalvadas algumas exceções, são criados nos municípios meramente para o cumprimento de exigências normativo-legais, não colocando em prática seu caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador. Nas exceções comentadas identificou-se que os conselhos concentraram sua atuação na etapa de hierarquização e seleção, buscando confrontar as informações prestadas com a realidade.

O estabelecimento de representantes imediatos das famílias beneficiadas, as chamadas comissões, deveria provir do estímulo dos RT's frente a participação das famílias, porém tal orientação do Ministério das Cidades não vem sendo realizada de maneira efetiva. Percebeu-se que os RT's agem como representantes dessas comissões; assim, eles fazem a intermediação com a COHAB e demais Secretarias da prefeitura em busca de informações, principalmente, sobre o andamento das obras de infraestrutura e das unidades habitacionais, e promovem visitas aos empreendimentos junto ao responsável da obra. Em resumo, destaca-se que a participação das famílias não ocorreu efetivamente e que os RT's atuaram mais no sentido de repassar informações do que como agentes que estimulem a mobilização social dos beneficiários. Portanto, a participação social no âmbito do Programa é incipiente.

Analisando a atuação dos RT's frente às famílias percebe-se que são vistos

como referências fazendo com que suas ações tenham um considerável reflexo. Desse modo, considerar fatores que influenciam diretamente sua capacidade motivacional em atuar é essencial para entender, mesmo que preliminarmente, o empenho dos burocratas de nível de rua. Os recursos disponibilizados, a carga de trabalho e a existência de sistemas de incentivos foram abordados para compreender tal ponto.

Tendo em vista que foram identificados dois tipos principais de burocratas de nível de rua (Responsáveis Técnicos – RT’s e Engenheiros Locais – EL’s) que atuam na implementação do Programa Lares Habitação Popular/Programa Minha Casa, Minha Vida (PLHP/PMCMV), as análises quanto aos recursos, carga de trabalho e incentivos ocorreram de forma separada. Primeiramente, foi abordado o efeito dessas variáveis em relação à atuação dos RT’s e, em seguida, analisou-se a influência destas mesmas variáveis quanto aos EL’s. Destaca-se que mesmo apresentando as análises desses dois grupos separadamente, existe relação entre as situações, principalmente no tange aos recursos, que são provenientes da mesma fonte: a Prefeitura.

Os Responsáveis Técnicos relataram que para as etapas de divulgação, cadastramento e hierarquização e seleção dos candidatos não faltaram recursos, haja vista que se utilizaram de espaços e equipamentos cedidos pelas próprias prefeituras. Este apoio é fundamental para que ocorra a implementação do Programa. Já em relação ao Trabalho Social, destaca-se que também houve esse apoio além da participação de agentes de outras secretarias municipais (saúde, educação, fazenda, dentre outros) e agentes municipais e estaduais (polícia, bombeiros, dentre outros) em relação à elaboração e realização de palestras.

Entretanto, faltaram recursos financeiros para realização de visitas ao empreendimento, aquisição de material lúdico e, principalmente, realização de cursos de formação profissional. A não previsão de uma reserva de recursos do empreendimento global em ofertas públicas para o Trabalho Social, dificultou a realização de todas as atividades previstas. Como consequência, somente 1 (um) dos 20 (vinte) municípios visitados foi identificada a realização de cursos de formação profissional. Esse fato prejudica a vertente de “Desenvolvimento Socioeconômico” apontada pelo Ministério das Cidades que prevê além da articulação entre políticas públicas, o apoio e implementação de iniciativas de geração de emprego e renda.

Recursos humanos escassos também foi um ponto abordado, particularmente para a realização dos cadastramentos, que demandaram períodos de trabalho extras e fora do horário normal de funcionamento. As atividades do Programa são vistas pelos

RT's como algo extra, uma carga de atividades adicional que pode impactar no modo como são realizadas as funções. Dessa maneira, todos os RT's consideram que ficam sobrecarregados de atividades durante a implementação do Programa.

Essa sobrecarga de ações, mesmo que temporária, requer incentivos de ordem financeira. Pelo menos é o que afirmaram RT's (em maior número) e EL's (em menor incidência). As diferenças entre Responsáveis Técnicos e Engenheiros Locais quanto ao nível que ensejam em relação a incentivos financeiros podem ser explicadas pela percepção em relação à sobrecarga de trabalho. Os EL's não consideraram que seu departamento sofreu com sobrecarga de atividades, fato que pode ter reduzido a pressão por incentivos.

No tocante à disponibilidade de recursos financeiros para a realização das atividades, os EL's entrevistados, sem exceção, consideraram que deveriam estar previstas provisões para realização das obras de infraestrutura. O atual formato de financiamento foi considerado oneroso para os municípios, haja vista suas restrições orçamentárias e baixa capacidade de arrecadação própria. Abordados os fatores institucionais, neste estudo visou-se também compreender como a relação com stakeholders diretamente envolvidos com os burocratas afetam seu modo de atuação.

O primeiro ator cuja influência sobre as ações dos burocratas de nível de rua foi alvo de investigação, foram os prefeitos. Atores responsáveis pelos contatos iniciais frente ao recebimento ou não de recursos do PLHP/PMCMV, os prefeitos também são os principais responsáveis pelo direcionamento de recursos públicos para a execução das atividades do município. Ao considerar sua participação no programa, sob a ótica dos burocratas municipais, constatou-se que sua influência tanto positiva quanto negativa, se limita ao apoio institucional. Em relação às atividades sociais, não foi percebido engajamento dos chefes do executivo em sua execução, sendo considerados atores que não prejudicaram o andamento das ações.

Em termos construtivos para o provimento da infraestrutura, a necessidade de realização de parcerias ou destinação de recursos próprios fez com que a presença dos prefeitos fosse uma necessidade. O representante maior do poder executivo municipal se limitou a atuar no repasse de recursos, deixando em segundo plano a importância da sua presença em relação à fiscalização e repasse de informações.

Também foi percebido que em localidades onde o prefeito enviou a proposta ao MCidades não foi o mesmo que ficou responsável pela execução e cumprimento das obrigações municipais, o apoio não foi o mesmo, todavia não chegou a

comprometer o andamento das obras. O fator político, no sentido de disputas de poder e divergências, está presente nos pequenos municípios, sendo citado por todos os burocratas entrevistados como prejudicial à implementação do Programa.

Seguindo esta linha, outra consequência das disputas políticas são as demissões em massa ocorridas após a troca de gestão, principalmente nos casos em que os eleitos não pertencem à mesma base eleitoral dos seus antecessores, provocando aquilo que pode ser chamado de “quebra de gestão”.

Como destacado anteriormente, no que se refere ao contato dos burocratas com a COHAB-MG, em suas funções sociais, a relação foi bastante profícua, considerando o suporte dado para o desenvolvimento para as diferentes fases de implementação. A distância entre a sede da COHAB e os municípios contemplados foi superada pela agilidade no repasse de informações e resolução de problemas, fato que minimizou problemas advindos da baixa capacidade administrativa identificada nos municípios.

A mesma proximidade de relacionamento não foi identificada com importantes agentes da administração federal e estadual: a Caixa Econômica Federal (CAIXA ou CEF) e a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana (SEDRU). A SEDRU, cujos objetivos compreendem a integração regional dos municípios em questões relativas à saneamento e habitação, não foi identificada como um ator participativo em meio aos burocratas de nível de rua, sendo que em todos os casos o contato entre eles foi inexistente durante a implementação.

Já a CAIXA, que dentre suas variadas funções como agente financeiro do PMCMV, define critérios e expede atos necessários à sua operacionalização, teve representantes somente no ato de inauguração e entrega das unidades habitacionais.

Ao assumir o papel de gestor do Programa no município, a COHAB-MG admite para si praticamente todo o tipo de relacionamento com os burocratas de nível de rua, representando a maior referência que eles possuem.

Outro agente que, na maioria das localidades investigadas, ficou à margem em termos de contato com os burocratas de nível de rua foram as empresas da construção civil responsáveis pela execução das obras das unidades habitacionais. A execução é praticamente independente das ações realizadas pelos burocratas, que destacaram poucos momentos em que este contato foi mais próximo.

Os Responsáveis Técnicos (RT's) consideraram que em determinados momentos foram acordadas a realização de algumas visitas dos beneficiários no local das obras, porém não como um grupo de fiscalização, mas sim para que pudessem se

integrar ao local no qual passariam a viver. Refletindo frente ao âmbito técnico em que se inserem os Engenheiros Locais (EL's), verificou-se uma relação mais próxima do que os RT's, porém esse aparente contato não representa uma influência efetiva do município frente ao andamento das obras, mas sim um envolvimento devido à proximidades em termos de conhecimento técnico-construtivo.

Nos municípios em que foram detectados contatos mais próximos com as empresas percebeu-se que haviam poucos espaços para intervenções de ambas as partes quanto às obras ou atendimento aos prazos, sendo estabelecida uma relação baseada em consultas e repasses de informações.

À COHAB-MG cabe a função de fiscalizar e elaborar relatórios quanto ao andamento das obras. Aparentemente, as empresas responsáveis pela construção dos empreendimentos são consideradas “desconhecidos” em relação aos burocratas municipais, mas não deveria ser assim. O fato é que em um programa com as características do PLHP/PMCMV, a construção da habitação tem uma grande representatividade, porque é vista por beneficiários e burocratas municipais, como o seu maior benefício. Então, por que deixar o município à margem desse processo tão expressivo e que reflete a característica principal do Programa?

Percebeu-se que não é totalmente perceptível a sua influência dos burocratas de nível de rua frente a todas as etapas de implementação. Neste sentido, no capítulo seguinte se propôs a analisar qual o impacto que eles possuem em termos de modificar as características da execução do Programa.

4.4 Os Burocratas e seu Poder Discricionário

A fim de evidenciar os espaços para discricionariedade dos burocratas de nível de rua, foi necessário compreender o processo de implementação e identificar os principais agentes envolvidos (subseções 4.2 e 4.3). A partir das entrevistas e da análise documentais, foi possível compreender o processo em análise.

Neste tópico apresentou-se uma associação entre os espaços para discricionariedade dos burocratas considerados formais, ou seja, aqueles trazidos pelos próprios documentos normativo-legais que incidem sobre o Programa, e informais, advindos da prática de suas atividades. Como os burocratas de nível de rua influenciam a implementação do PLHP/PMCMV dispondo-se do seu poder discricionário?

Em âmbito estadual, o PLHP foi o primeiro programa em que as atribuições

dos municípios foram descritas nos trâmites da lei, envolvendo uma atuação conjunta com o governo estadual. Como apresentado, foram identificadas como atividades em que há a participação dos burocratas de nível de rua: identificar e doar o terreno para construção do empreendimento; realizar obras de infraestrutura básica; cadastrar as famílias; hierarquizar e selecionar os beneficiários, e realizar o trabalho social.

A identificação do terreno perpassa pelos agentes técnicos municipais, que dentre as opções possíveis, seleciona aqueles terrenos de acordo com as características exigidas pela COHAB-MG para realização dos investimentos. Tal fato reduz as possibilidades de autonomia dos burocratas, já que somente serão selecionados aqueles que tiverem todas as características predeterminadas, porém isso não elimina a possibilidade de uma ação discricionária, tendo em vista que na possibilidade de existir mais de um terreno que atenda as características exigidas, o agente municipal poderá optar por aquele que considerar mais “adequado” para a situação. O termo adequado, no contexto apresentado, possui uma conotação relativa: Adequado a quem? Ao que tudo indica, adequado aos interesses das prefeituras e não dos beneficiários.

O que permitiu essa interpretação foi o fato de que a variável que mais influenciou a escolha dos terrenos foi o preço (nos casos em que houve a necessidade de aquisição), nem sempre atendendo aos interesses dos beneficiários em termos de acessibilidade, proximidade com área urbana e equipamentos e serviços públicos.

Quanto ao poder de decisão, percebeu-se que mesmo sendo o município responsável pela escolha do terreno, não necessariamente este é realizado pelos burocratas de nível de rua. Em geral, é o chefe do poder executivo local que determina a escolha a ser realizada, dispondo do auxílio dos burocratas municipais apenas, para a apresentação de possíveis terrenos que atendessem os padrões da COHAB-MG.

Decidir quanto ao loteamento que será doado para construção do empreendimento envolve uma série de fatores que possuem reflexos nas diversas áreas da prefeitura. O equilíbrio fiscal pode ser considerado como relevante nesse processo, abrangendo toda administração municipal. Tomar essa decisão exige uma responsabilidade que não cabe ao burocrata municipal, mas sim ao prefeito que, como chefe do poder executivo, tem legitimidade para tomá-la.

O poder decisório dos prefeitos poderia ser limitado caso os municípios tivessem instituído instrumentos legais como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Inserida no Plano Diretor ou definida por uma lei municipal, as ZEIS's são parcelas de áreas urbanas destinadas, predominantemente, à moradia de população de

baixa renda, sendo sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (LEI FEDERAL 11.977, 2009). Entretanto essa é uma realidade distante dos pequenos municípios. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para o ano de 2012, aproximadamente 1 (um) a cada 4 (quatro) municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes possuía ZEIS.

Percebe-se uma forte tendência a considerar que o porte do município possui impacto direto em relação a existência ou não da ZEIS. Conforme demonstra a Tabela 19, com exceção do agrupamento de municípios com população entre 100 mil e 500 mil, os demais possuem um tendência linear de, quanto maior o número de habitantes, maior a proporção de municípios que possuem ZEIS. Por representarem 92,26% do total estadual, os municípios que possuem população inferior a 50 mil determinaram o baixo resultado estadual, em termos percentuais, quanto à instituição de ZEIS (28,25%). Contudo, quando separado o grupo dos pequenos municípios verifica-se uma situação absolutamente oposta, com 72,73% possuindo ZEIS até o ano de 2012.

Tabela 19 - Agrupamento dos Municípios de Minas Gerais por Habitantes e a Existência de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS

		AGRUPAMENTO POPULACIONAL						
		Até 5000	5001 até 10000	10001 até 20000	20001 até 50000	50001 até 100000	100001 até 500000	Maior que 500000
Existência ou não de ZEIS	Sim	38	55	49	51	27	17	4
	Não	200	196	137	61	10	8	0
Existência de ZEIS	Proporção de cada agrupamento	15,97%	21,91%	26,34%	45,54%	72,97%	68,00%	100,00%
	Proporção acumulada a cada agrupamento de municípios	15,97%	19,02%	21,04%	24,52%	26,70%	27,92%	28,25%
	Proporção dos agrupamentos com população inferior e superior à 50 mil	24,52%				72,73%		

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da PNAD 2012.

Outra etapa sob responsabilidade das prefeituras são as obras de infraestrutura do empreendimento. Nesta fase, os agentes municipais realizam os projetos e executam (ou contratam terceiros para realizar) as obras estruturais. Novamente são

exigidos padrões mínimos de qualidade das obras que, caso não sejam considerados, impedem a entrega das unidades habitacionais. Ou seja, neste ponto, as prefeituras agem sozinhas, tendo ampla responsabilização quanto à implementação destas obras.

No caso dos municípios onde não houve a necessidade de aquisição de terrenos, o poder dos burocratas de nível de rua de influenciar a decisão é maior, haja vista que envolve mais fatores técnicos (como facilidade para aquisição de ou utilização de máquinas próprias, possibilidade de expansão das redes de água, esgoto e energia elétrica), onde os Engenheiros Locais poderiam emitir pareceres com maior respaldo. Influenciar a decisão não necessariamente implica em decidir, colocar em prática o seu poder discricionário. Em suma, constatou-se que os municípios, primordialmente por meio dos prefeitos, têm poder de decisão quanto à escolha do terreno, sendo assim, não foi percebido de maneira evidente a existência de espaços para a tomada de decisão pelos burocratas de nível de rua.

Considerando a outra etapa em que os Engenheiros Locais atuam (provimento de infraestrutura básica do empreendimento), o fator financeiro também foi considerado importante, porém, neste caso foi possível perceber espaços para que a decisão fosse consequência imediata da vontade dos EL's.

Ao contrário do que acontece com as obras das unidades habitacionais, não existe um padrão de qualidade para a execução das obras de infraestrutura, ficando à cargo das prefeituras definirem os seus padrões. Dadas as restrições financeiras, os EL's têm liberdade para decidir em relação ao material a ser utilizado. O que aparentemente pode vir a parecer não tão importante quanto a definição do terreno para construção do conjunto pode ter reflexos futuros em relação ao escoamento pluvial, captação de esgoto (quando há), dentre outros que, quando mal selecionados podem infligir sérios danos estruturais no terreno.

Deve ser salientado que esta é a etapa em que, de acordo com os próprios EL's, não há o monitoramento da COHAB-MG ou de outro órgão, ficando somente à cargo dos municípios a execução desta obra. Como o Programa é implementado em sistema de co-responsabilidade, ou seja, União, estado e municípios tem obrigações a responder pelo bom andamento e realização das atividades, o monitoramento deveria ser mútuo, com as três esferas agindo em conjunto, fato que não ocorre nesta fase.

Abrangendo as funções de âmbito social tem-se o terceiro ponto destacado, que se refere à divulgação e cadastramento dos candidatos. Em termos de divulgação, a Portaria que estabelece as diretrizes não avança frente aos meios a serem utilizados

pelas prefeituras. O entendimento é de que as prefeituras conhecem as formas mais eficientes de divulgação para alcançar o público-alvo.

Na prática, a decisão efetivamente compete aos burocratas de nível de rua (neste caso os Responsáveis Técnicos – RT's), que estabelecem os instrumentos de divulgação. Bem como na fase de provimento de infraestrutura, nesta em análise, não ocorre o monitoramento das atividades, cabendo ao município ampla e total responsabilidade em relação à abrangência das campanhas de comunicação.

Deve ser evidenciado que a falta de cadastramento não está restrita às etapas de divulgação e provimento de infraestrutura, visto que, em maior ou menor grau, foram identificadas falhas nas demais etapas. Este ponto preocupa como apontam Filgueiras e Aranha (2011) que consideram que a ausência de mecanismos de monitoramento eficientes pode resultar em situações indesejáveis, como a corrupção.

Já no cadastramento, essa liberdade é restringida pela necessidade de apresentação clara e exigida nos termos de normativos quanto à documentação dos candidatos. Este é o local onde menos se percebe essa possibilidade, tanto em termos legais quanto práticos. Todavia os burocratas encontram espaços para estabelecer estratégias não contidas nas normas do Programa, como destacado por RT 10:

O que a gente fez: solicita da prefeitura é a questão da certidão negativa. Aí diante dessa certidão o pessoal tem imóvel e apresenta que tem imóvel e ela tá no cadastro da seleção. Ela já tem que dar um jeito. Ou ela é afastada ou ela tem que tirar aquele imóvel do nome, né. Muitas vezes foi feita uma parceria com a prefeitura onde ela repassava o terreno pro município; fosse doação pro município; pra ficar com o imóvel. (RT 10)

Tal estratégia foi traçada com o envolvimento de outros burocratas de nível de rua, em diferentes departamentos do município. Tal situação demonstra que, mesmo quando há uma série de requisitos e pressupostos que delimitam a ação dos agentes municipais, ainda assim existem espaços (mesmo que restritos) para que os mesmos possam tomar e influenciar decisões. Essa situação, mesmo que de forma limitada, converge com as críticas de autores (MAZMANIAN e SABATIER, 1983; MAJONE e WILDAVSKY, 1995; LIPSKY, 2010) em relação ao modelo de implementação top down, que desconsidera essa capacidade de decisão dos agentes de execução, mesmo em ambientes com elevado grau de padronização.

Há de ser ressaltado que uma decisão desse porte não depende somente da decisão dos burocratas municipais, mas principalmente dos representantes dos poderes executivo e legislativo municipais, a quem cabe tal decisão. Mas quem viabilizou este

artifício para permitir que determinado candidato tivesse a oportunidade de participar do Programa foram os burocratas de nível de rua.

Este é um exemplo do que pode ser considerado o lado perverso do poder discricionário em que podem ocorrer favorecimentos para os próprios burocratas de nível de rua ou para a prefeitura em si. Daí a necessidade de um acompanhamento e fiscalização de órgãos independentes quanto a implementação do Programa.

A etapa em que os agentes municipais teriam maior possibilidade para ação discricionária, em vias da legislação, com impacto nos resultados do Programa é a Hierarquização e Seleção dos candidatos. A inserção do município nesta etapa se deve ao seu maior conhecimento frente aos possíveis beneficiários, tendo em vista a distância entre governo estadual e municipal, levando em consideração a sua estrutura física, principalmente no interior. Essa fase constitui-se em um ponto chave no que se refere à focalização do Programa, ou seja, o atendimento daquelas famílias que efetivamente se enquadram em todos os requisitos do PLHP.

O fato de estarem próximos do público torna os burocratas maiores conhecedores da população. Isso é o que melhor se classifica como ponto positivo pelos burocratas, entretanto existem algumas externalidades negativas. O estabelecimento de laços de amizade; a dificuldade, pela população, em separar o ambiente de trabalho e o momento de lazer dos burocratas (RT 12: “Você é 24 horas assistente social, coordenadora, secretária.”) e a dependência dos servidores para a resolução de problemas foram apontados pelos RT’s como externalidades negativas.

Contudo, um ponto chamou mais a atenção em termos da análise proposta neste tópico: conhecer alguns problemas e falhas no Programa e não ter o poder para tomar decisões e resolvê-los. Como são atores que agem em meio ao domínio público, são responsabilizados pelos resultados de seu trabalho, de forma pública. Essa situação acaba gerando algumas tensões entre burocratas e população, principalmente no momento em que a lista com o resultado da seleção dos beneficiários vem à público.

(...) eu sou muito cobrada e eu não posso dizer nada. É’ negativo. E a gente fica entristecido. É’ um problemão a hora que sai essa lista. As pessoas falam tanto, isso é horrível... é ruim, não é bom. Porque aí você fica com pena, não tem casa pra todo mundo que precisa. Não tem. (...) Não é a gente que dá casa, as casas são vendidas. É outra coisa, é feita toda uma inscrição com os critérios que tem lá. A gente tenta explicar (...), mas só que quando chega lá, na hora eles acham que a culpa é da gente, e não é. (RT 9)

Na passagem acima, verifica-se um indício de que os espaços para tomada de decisão dos burocratas de nível de rua são insuficientes para atender as necessidades

dos candidatos. Como necessidades, neste caso, buscou-se o sentido de atendimento a situações não previstas pelos formuladores políticos ou que, para determinado contexto, não se aplica, impossibilitando que tenha condições de conceber solução.

Lipsky (2010) relata que os burocratas de nível de rua estão no que pode ser chamado de centro de controvérsia política, onde sofrem pressões de caráter institucional e advindas do público alvo da ação governamental.

O cumprimento dos prazos e atendimento aos objetivos são exigidos pelas instituições superiores como a COHAB-MG, a Caixa Econômica Federal e o Ministério das Cidades (MCidades), que são agentes atuam na implementação e/ou na formulação das políticas habitacionais em âmbito estadual (no caso da COHAB-MG) e estadual (CEF e MCidades). Ressalta-se que o fato de tais instituições ensejarem que suas metas e objetivos sejam cumpridos não são traduzidos em instrumentos práticos de controle que garantam o real atendimento dessas demandas.

Em termos de pressões dos clientes, tem-se os prazos de inauguração e reclamações quanto ao processo de seleção e hierarquização de candidatos, que são etapas cujas discordâncias são recorrentes.

Como já mencionado, para realizar o processo de hierarquização e seleção dos candidatos são estabelecidos critérios, sendo: 3 (três) nacionais e, como opcional, 3 (três) locais. Essa indicação está estabelecida por meio da Portaria 610/2011 do Ministério das Cidades. Assim, pode-se pressupor que os formuladores, neste ponto da implementação do Programa, compreenderam a capacidade e a necessidade de intervenção dos street-level bureaucrats. A princípio, este poderia ser o pensamento, porém tais critérios devem ter o aval do Conselho Municipal de Habitação ou similar.

Se poderia haver um engano na interpretação dos documentos normativos, o cenário se apresenta ainda mais surpreendente quando analisada a implementação na prática. Nem burocratas, nem conselhos definiram os critérios adicionais, mas sim os Agentes Estaduais da COHAB-MG. A Portaria 26/2011, por meio de um anexo, abre precedentes para que não somente os municípios mas também estados, Distrito Federal e Entidades Organizadoras estabeleçam os critérios adicionais.

Essa situação impossibilita a ampliação do já limitado espaço para discricionariedade dos servidores, todavia neste caso houve a necessidade de tomar esse posicionamento. Para selecionar candidatos foi preciso padronizar os cadastramentos de modo a otimizar a utilização do “software” que recebia as informações dos candidatos. É interessante perceber que por motivos técnicos não foi

possível abranger a diversidade que pode ser encontrada no estado de Minas Gerais, para tornar prático e viável o processo de seleção.

Além das fases já destacadas, os agentes municipais atuam na realização do chamado Trabalho Técnico Social (TTS), que ocorre antes e após a entrega das unidades habitacionais, tendo como objetivo a integração entre as famílias, estimulando a formação de um sentimento de comunidade. Essa ação é importante tendo em vista que diferentes famílias, em contextos diversos, foram alocadas em uma mesma região, fato que dificulta a formação de um ambiente social.

Para que o Trabalho Social realmente atinja seus objetivos e contribua para uma melhor adaptação das famílias no novo território é essencial que os burocratas de nível de rua tenham liberdade para definir as bases que serão trabalhadas com as famílias beneficiárias. Isto é o que afirmaram os burocratas:

A liberdade pra construir o projeto é fundamental, porque senão o programa não funciona, se vier de cima pra baixo como acontecia muitas vezes nos programas no Brasil. Mas eles não sabem o que acontece aqui no Vale do Jequitinhonha. Talvez no Sul de Minas eles tem problemas com cheias, aqui nós temos problemas com a estiagem. Nós passamos muito tempo sem chuva e nós temos problemas de geração de emprego e renda. As pessoas não tem muitas opções pra trabalhar. Tem X postos de trabalho, então eu sei o que posso trabalhar com geração de emprego e renda. Essa liberdade é fundamental pra que o programa funcione. (RT 11)

As AE's, compreendendo a importância dessa liberdade, atuaram como uma equipe de apoio, interferindo quando necessário. A preocupação em não determinar ações padronizadas para serem implementadas nos municípios foi percebida, entretanto ainda é preciso avançar no sentido de dar condições aos Responsáveis Técnicos em colocar em prática os já limitados espaços para discricionariedade.

A considerável caráter de padronização encontrado nas etapas do processo de implementação do PLHP/PMCMV reduzem as possibilidades para uso do poder discricionário pelos burocratas locais, entretanto há quem defenda essa capacidade de ação como positiva e necessária (LOTTA, 2010).

Muitos dos problemas destacados ao longo deste estudo já haviam sido detectados pelos burocratas de nível de rua, que de acordo com a realidade local tinham propostas para resolução da maioria dessas dificuldades. O fato de a implementação do Programa não possuir um caráter de interatividade entre os diferentes atores que a compõem representa um obstáculo quanto a troca de informações entre atores de todas as esferas governamentais (municipal, estadual e federal) e da sociedade (empresas da

construção civil, Conselhos e população em geral).

Para evidenciar esse panorama de limitações, foram apresentadas no Quadro 13 as características ambientais que, de acordo com Lipsky (2010) influenciam na maneira como os burocratas exercem seu poder discricionário.

Quadro 13 - Características de Discricionariedade e Implicações Práticas

CARACTERÍSTICA	DESCRIÇÃO	PRINCIPAIS OCORRÊNCIAS PRÁTICAS
Recursos	Os recursos são insuficientes para a realização das atividades necessárias.	Trabalhar com recursos escassos é uma máxima da administração pública, demandando uma melhor alocação de recursos. Evidenciando os EL's em sua etapa de seleção do terreno constata-se que o fato de o preço ser o fator cujo impacto possui a maior relevância no processo de decisão acaba limitando a sua ação em termos de selecionar um terreno com melhores características técnicas, ficando tal escolha à cargo dos gestores locais. Em termos da área social, esta limitação é mais clara quando se aproxima da proposição de temas para discussões e ações a serem desenvolvidas com as famílias. A ausência de dotações orçamentárias para sua realização reduz as possibilidades de prospectar cursos ou eventos aos quais o próprio burocrata considera como importantes.
Demanda	A demanda tende a se elevar quanto mais sensível a necessidade dos clientes e melhor for o programa implementado.	As pressões da população para construção de novos empreendimentos nos municípios são constantes, principalmente naqueles que já possuem um conjunto habitacional. O fato é que a descrença presente em grande parte da população é um fator dificultador para o estabelecimento da demanda inicial em determinado município, haja vista que aqueles que não confiaram que o Programa iria ter continuidade, sequer se cadastraram. Essa cobrança impacta no sentido de que os próprios burocratas se sintam responsáveis pela demanda por novos empreendimentos e atuem para prospectar novas oportunidades.

(continua...)

Quadro 13 – Características na Discricionariiedade e Implicações Práticas (conclusão)

CARACTERÍSTICAS	DESCRIÇÃO	PRINCIPAIS OCORRÊNCIAS PRÁTICAS
Objetivos das Ações Públicas	A ausência da determinação de objetivos fixos e claros, abre espaço para situações conflitantes e ambíguas.	No caso dos municípios menores e em sua relação com programas habitacionais o panorama é ainda mais profundo, no sentido de que o conhecimento quanto aos objetivos é consideravelmente baixo a ponto de não conhecerem parte dessas situações conflitantes. A situação mais apresentada pelos burocratas não foi colocar em prática seu poder discricionário, mas buscar o conhecimento de outro órgão, ao qual atribuem legitimidade para tomar determinadas decisões, a COHAB-MG. Percebeu-se que há uma dependência da COHAB-MG em relação os processos que não se apresentam de forma tão clara. Na maioria das situações, os burocratas não se consideram legítimos para tomar decisões.
Desempenho	Considerada a discricionariiedade, os burocratas são relativamente livres de fiscalização.	A ausência do monitoramento das ações dos burocratas é reconhecida, tanto por eles quanto pelas Agentes Estaduais (AE's). A distância e a limitação do corpo técnico dos AE's são consideradas explicações para essa ausência. Foram identificadas poucas ações em que os burocratas foram determinantes, destacando-se o papel deles em relação ao acontecimento ou não das reuniões do Trabalho Social. Foram relatados o recebimento de “relatórios vazios” cujos trabalhos de planejamento e execução das reuniões possivelmente não foram realizados. A explicação foi de não houve interesse dos beneficiários, situação prontamente questionada pelos AE's. Contudo o não acompanhamento do desempenho das ações dos burocratas, foi presente.
Clientes não voluntários	A satisfação e manutenção de clientes não é determinante para o comportamento dos burocratas que, geralmente, não sofrem penalizações por falhar com eles.	Não foram percebidas alterações no comportamento dos burocratas pelo fato de não serem penalizados por possíveis execuções falhas. Considerar somente a opinião dos burocratas frente a esta situação não pode ser considerada válida, pois os mesmos poderiam não expor situações em que expressassem um sentimento negativo quanto a sua atuação. Nesse sentido, considerando os AE's e os beneficiários, detectou-se em limitados casos momentos em que esta característica impactasse em sua escolha de atuação para uma melhor ou não (o que vem a ser mais provável) implementação do Programa.

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa e fundamentado em Lipsky (2010).

Verificou-se que em alguns pontos foram percebidas alterações em termos de efetivação ou não da discricionariedade, mas nem todos os casos foram estimuladores dessa tomada de decisões, sendo que por falta de informação, capacitação e conhecimentos técnicos, tais características agiram como limitantes do poder discricionário.

Como destacado neste estudo, o histórico do processo de implementação de políticas públicas no Brasil é caracterização por ações centralizadoras por parte dos policy makers, ou seja, procedimentos de execução baseados no modelo top down. Como apontado por Matland (1995), defensores desta abordagem consideram os atores locais como impedimentos para que o processo de implementação ocorra de modo efetivo, havendo a necessidade de controlar suas ações.

Ao limitar o poder discricionário dos burocratas de nível de rua, percebe-se de forma evidente, o caráter centralizador ainda presente na administração pública brasileira demonstra que, mesmo tendo avanços rumo a descentralização de atividades em pontos específicos, a implementação ainda não é vislumbrada de forma interativa em relação aos seus distintos atores.

Estudos como Majone (1995), Matland (1995), Hupe e Hill (2007) e Lipsky (2010) apontam para a importância de uma mudança nesse quadro ao considerarem que os burocratas de nível de rua poderiam ou deveriam influenciar de maneira mais intensa o processo de planejamento das políticas públicas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

Neste trabalho, buscou-se analisar o modo como atuam os burocratas em nível de rua no processo de implementação da Política Habitacional em municípios do Estado de Minas Gerais, analisando os fatores internos e externos que impactam a forma de ação. Tal propósito foi orientado pelos seguintes objetivos específicos: (i) analisar o processo de implementação; (ii) analisar o ambiente que permeia os burocratas de nível de rua, e (iii) identificar os fatores que influenciam sua forma de atuação.

O processo de implementação é regido por uma série de documentos normativos que orientam os atores envolvidos no processo frente ao que os formuladores de políticas e programas consideraram como mais adequado. Porém, como devidamente apontado, estes documentos são orientadores.

Como atestado entre as Agentes Estaduais (AE's), o Ministério das Cidades tentou precaver-se em relação ao estabelecimento de normas engessadas e rígidas, ou como bem disseram: “Não criar uma receita de bolo.” A diversidade (demográfica, econômica e social) encontrada no estado Minas Gerais praticamente impossibilitaria padronizar todas as atividades na maioria dos municípios do estado.

Como os documentos normativo-legais possuem esse caráter de indicações para realização de procedimentos, a possibilidade de encontrar situações diversas é ampliada. Como exemplo prático dessa situação tem-se a etapa de divulgação para realização de cadastros das famílias. As estratégias e meios variam de município para município, considerando que os burocratas municipais são os mais aptos para decidir quanto às melhores maneiras para que as informações cheguem até o público alvo.

A execução dessa fase é relativamente simples para os burocratas de nível de rua, não exigindo grandes montantes de recursos ou elevada capacidade de gestão. Todavia, o que coloca em risco a sua adequada realização é o fator político. As ações dos burocratas podem determinar o acesso ou não aos direitos e benefícios dos programas governamentais (LIPSKY, 2010). Reter determinadas mensagens para determinado grupo e beneficiar outro é a principal possibilidade de externalidade negativa provocada por este fator político.

Para que o Programa realmente alcance o seu público alvo é necessário que haja simetria informacional. Uma das respostas para garantir que isso ocorra está no monitoramento das ações. Porém, realizar este acompanhamento não foi uma

preocupação do agente gestor do Programa, que por meio das AE's reconheceu sua falha. Esta é uma fase um pouco obscura, cujos resultados não puderam ser captados em sua magnitude por meio deste estudo, considerando que os dados obtidos se restringiram aos beneficiários e não à população em geral que possuía o perfil desejado pelo Programa.

Outro fator que poderia auxiliar os burocratas de nível de rua, não somente nesta etapa de divulgação mas em todas, é o estabelecimento e a efetiva utilização de instrumentos de planejamento habitacional, como o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e o Plano Diretor. Tais instrumentos poderiam gerar informações quanto à regiões com maior concentração da população em situação de vulnerabilidade social. Porém, devido ao porte dos municípios analisados os agentes municipais consideraram que ter estes instrumentos não é essencial ou que não necessitaram recorrer às suas informações para implementar o Programa.

Com uma divulgação ampla ou não, os cadastramentos foram realizados. A liberdade de atuação e ausência de acompanhamento constatadas na etapa anterior são consideravelmente restrita nesta. Mas a exigência de conhecimento técnico, de informática e, até mesmo jurídico, são maiores nesta etapa, o que implica maiores dificuldades para os agentes municipais. A saída encontrada para dar prosseguimento às ações adveio da constante troca de informações com as AE's. A comunicação interinstitucional para a execução das atividades é uma importante variável do processo de implementação, englobando auxílios técnicos e informacionais. Dessa maneira é necessário ter um canal de comunicação que permita o amplo diálogo entre as partes para que sejam sanados os questionamentos.

No âmbito do PLHP/PMCMV, essa via de comunicação foi eficiente permitindo que problemas fossem minimizados, evitando o envio de cadastros indevidamente preenchidos, além do retrabalho para preenchimento ou até mesmo a exclusão de determinada família do processo de seleção. Esse contato se torna ainda mais importante quando considerado o quase nulo poder de decisão dos burocratas, que acabam dependendo de decisões superiores para solucionar os problemas locais. Como demonstrado, a manutenção desse fluxo de informações constante contribui para a execução do PLHP sendo um fator institucional que deve ser mantido entre os implementadores locais e estaduais.

Em termos de influência direta e mais evidente de um programa habitacional, a hierarquização e a seleção dos candidatos ocupa o posto de maior destaque, haja vista

que a partir desta fase serão determinados os beneficiários. Reforçando a ideia de que os normativos divulgados pelo Ministério das Cidades em âmbito do PLHP/PMCMV possuem caráter meramente de sugestão, aponta-se que não foram realizados sorteios para a seleção dos beneficiários que seriam contemplados. O que nem mesmo os técnicos sabiam era que a hierarquização dos candidatos foi realizada pelos prefeitos. Ressalta-se que em alguns casos houve um consenso entre prefeito, Responsável Técnico e Conselho Municipal de Habitação, na realização desta fase, porém na maioria dos casos a decisão foi unilateral (por parte do prefeito). Este é o ponto em que a influência política é mais evidente e seus impactos no Programa podem determinar o seu nível de focalização.

A falta de um acompanhamento direto e efetivo dos agentes estaduais e federais quanto as ações que realmente foram realizadas aponta um dos pontos falhos encontrados. Como apontado por Filgueiras e Aranha (2011), a falta de monitoramento pode aumentar o poder discricionário bem como possibilitar margem para situações indesejáveis como a corrupção. Contudo, destaca-se que não foram encontradas evidências diretas de atos corruptos por parte dos burocratas de nível de rua.

Adicionalmente, e em consonância com Jann e Wegrich (2007), o monitoramento se torna importante visto que a implementação do PLHP não é realizada somente por instituições governamentais havendo ainda a participação das empresas da construção civil nas etapas que incluem as obras de construção dos empreendimentos.

O Trabalho Social é outro ponto em que considerável liberdade é dada aos Responsáveis Técnicos (RT's). Montagem do projeto, inserção ou exclusão de assuntos (considerando os temas centrais determinados pela Portaria 26 do Ministério das Cidades), local, horário e tempo de duração para realização das reuniões são alguns dos pontos em os RT's possuem poder de decisão. Porém, quando consideradas as capacidades institucionais e pessoais, percebem-se disfunções que limitam a abrangência dos resultados e, até mesmo, a capacidade discricionária dos burocratas de nível de rua.

O despreparo dos burocratas pode ter reflexos tanto no conteúdo repassado quanto no entendimento em relação aos objetivos e importância da realização do Trabalho Social. Além disso, pelo fato de terem dificuldades em elaborar o projeto do Trabalho Social e planejar as reuniões, os RT's acabavam por recorrer às Agentes Estaduais (AE's), que percebendo as dificuldades influenciavam consideravelmente

em sua elaboração.

O ambiente ao qual os burocratas de nível de rua estão envolvidos para realizar a implementação do Programa Lares Habitação Popular possui grandes restrições. Recursos (técnicos e financeiros), instrumentos de planejamento, excessiva carga de trabalho, falta de treinamento, ausência de incentivos e despreparo em relação à conhecimentos técnicos são algumas dessas limitações que dificultam as ações dos burocratas bem como o uso de seu poder discricionário.

Superar todas essas dificuldades requer uma mudança estrutural nos municípios de pequeno porte, cujas deficiências financeiras e técnicas são reconhecidas. Todavia, decisões de conteúdo mais simples e de caráter imediato podem ser tomadas como forma de minimizar essas restrições.

Acompanhar e promover treinamentos (por parte dos agentes estaduais) para a execução de todas as etapas de implementação nos municípios; estimular o intercâmbio de informações entre burocratas de diferentes localidades, como meio de disseminar casos de sucesso e insucesso, principalmente para desenvolver ações no Trabalho Social; auxiliar o estabelecimento, desenvolvimento e utilização de instrumentos de planejamento habitacional nos municípios; facilitar e estimular o ingresso dos burocratas em cursos de capacitação, e; planejar as atividades dos agentes municipais antecipadamente, evitando períodos com acúmulo de atividades. Estes são algumas ações, com utilização mínima de recursos, que poderiam minimizar alguns dos principais problemas dos burocratas de nível de rua.

Em termos gerais, percebeu-se que nem todas as etapas do processo de implementação do Programa Lares Habitação Popular/Programa Minha Casa, Minha Vida (PLHP/PMCMV) seguem as orientações das Portarias do Ministério das Cidades, estabelecendo um modelo de atuação quase paralelo nas etapas em que se permite maior liberdade de atuação dos municípios.

Considerando essa liberdade de atuação e decisão municipal, foi identificado que os recursos disponibilizados e as capacidades dos Responsáveis Técnicos em gerenciar as atividades influenciam quanto ao exercício ou não da discricionariedade, haja vista que em determinados momentos os espaços existiam, mas os RT's se sentiam incapazes de atuar.

Conclui-se que as limitações que circundam os burocratas de nível de rua, em especial nos municípios com população inferior à 50 mil habitantes, influenciam na efetividade das suas ações e na capacidade de dispor-se, de maneira ampla, do seu

poder discricionário. Com recursos parcos, baixa utilização de sistemas de informação e planejamento urbano, monitoramento de atividades ineficiente, o desconhecimento em relação aos objetivos da Política e do PLHP/PMCMV, bem como a falta de mecanismos de comunicação entre os implementadores, fazem com que os burocratas de nível de rua percam sua característica de agentes de fronteira das ações públicas.

O fato é que esses burocratas realmente representam a face do Programa em meio a população, mas esta não é a única capacidade que possuem tais agentes que atuam nessa região limítrofe. As políticas e programas públicos advém das necessidades da população e os burocratas de nível de rua possuem os meios (também pode considerar que são o meio), para captar essas informações. O que não foi detectado esse processo de comunicação.

Por meio da análise dos documentos normativos verificou-se que os espaços para os burocratas colocarem em prática seu poder discricionário são limitados. Após as investigações realizadas neste estudo, percebeu-se que esses espaços são ainda mais restritos, resultado dos fatores já especificados, e pelo caráter de centralização da implementação das políticas públicas no Brasil.

Os burocratas de nível de rua não agem como protagonistas entre os implementadores do PLHP/PMCMV. Possuem grande importância, mas não são capazes de colocar em prática a sua capacidade de influenciar a enrijecida estrutura do Programa. É inegável que estes são protagonistas da execução das políticas e programas habitacionais, contudo atuam como meros coadjuvantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. (Coord.); VASQUEZ, D. e FUSARO, E. **Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ARRETCHE, M. e MARQUES, E. Municipalização da Saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo. **Série de Relatórios Técnicos da Organização Pan Americana da Saúde**, Washington, n.77, 2001.

BAKER, J. **Evaluating the impact of development projects on poverty**: a handbook for practitioners. Washington D. C.: Word Bank, 2000.

BARDACH, E. **The implementation game: what happens after a bill becomes a law**. Massachussets: Cambridge MIT Press, 1977.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Trad.: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 5 ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

BARRETT, S. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82, n.2, p. 249-262, 2004.

BIRKLAND, T. A. Agenda Setting in Public Policy. In.: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Eds.). **Handbook of policy analysis: theory, politics, and methods**. CRC Press, 2007.

BONDUKI, N. **Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. **Cadernos MCidades Habitação**. Brasília: 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Plano Local de Habitação de Interesse Social: manual de orientação à elaboração do PLHIS – Simplificado para municípios com população até 20 mil habitantes, não integrantes de regiões metropolitanas. Brasília, Imprensa Oficial: 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Campanha Direito à Moradia**: guia de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Brasília: 2010. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Manuais/PNUD_Guia_Adesao.pdf. Acesso em: 7 de junho de 2014.

BRASIL. Portaria n. 168, de 12 de Abril de 2013. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 abr. 2013, p.101-106.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BREWER, G. e DELEON, P. **The Foundations of Policy Analysis**. Monterey: Brooks, Cole, 1983.

BRYNARD, P. Policy implementation, in Cloete and Wissink. (Orgs.) **Improving public policy**. Pretoria: Van Schaik. 2000.

BURGER, R. H. **Information Policy**: a framework for evaluation and policy research. New Jersey: Ablex, 1993.

CARVALHO, A.; SALLES, F.; GUIMARÃES, M. e UDE, W. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CKAGNAZAROFF, I. B, MELO, J. S. C e CARVALHO, D. N. **Da Gestão da Intersetorialidade: O Caso do Programa BH Cidadania, Brasil**. In: X Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública. Santiago, Chile, 18 – 21 Oct. 2005

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, E. D., e CUNHA, E. S. Políticas Públicas Sociais. In: Carvalho, A. et al (org). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Proex, 2002.

CYMBALISTA, R. e MOREIRA, T. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: ALBUQUERQUE, M. do C. (Org.). **Participação Popular em Políticas Públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

DAGNINO, R. et al. **Gestão Estratégica da Inovação: Metodologias para Análise e Implementação**. Taubaté. Ed. Cabral Universitária, 2002.

DANTAS, L. M. V. **Análise da Implementação de uma Política Pública Educacional Pioneira na Área de Avaliação em larga escala na Bahia**. 2005. Dissertação (Mestrado - Escola de Administração). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

DUNN, W. N. **An introduction to public policy analysis**. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2003.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. Pearson Education, Inc. Upper Saddle River, New Jersey. 12th ed. 2008.

FARIA, C. A. P. de. A política de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FERREIRA, V. da R. S. e JOSLIN, J. N. **Burocratas do Nível de Rua: uma agenda de pesquisa**. In: VI Encontro de Administração Pública e Governança – EnAPG. Belo Horizonte, nov., 2014.

FIGUEIREDO, M. F. e FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v.1, n.3, p. 107-127, set./dez. 1986.

FILGUEIRAS, F. e ARANHA, A. L. M. Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 54(2), p. 349-387, 2011.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatísticas e Informações. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatísticas e Informações. Belo Horizonte: 2013.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: IPEA, vol.21. 2000. p.211-259. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em 20/06/2013.

HAIR, J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HILL, M. e HUPE, P. **Implementing Public Policy**. London: Sage, 2002.

HUPE, P. e HILL, M. Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. **Public Administration**, Oxford, 85(2), p. 279-299, 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. Nota Técnica. Brasília: 2013.

JANN, W.; WEGRICH, K. The Theories of the policy cycle. In.: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Eds.). **Handbook of policy analysis: theory, politics, and methods**. CRC Press, 2007.

KRIPPENDORFF, K. **Metodologia de Análisis de Contenido: teoria e práctica**. Barcelona: Paidós, 1990.

LEAL, A. F.; FIGUEIREDO, W. dos S. e NOGUEIRA-DA-SILVA, G. S. O percurso da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde dos Homens (PNAISH), desde a sua formulação até sua implementação nos serviços públicos locais de atenção à saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 10, p. 2607-2616, 2012.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in Public Services**. 30 ed. New York: Sage, 2010.

LOTTA, G. S. e PAVEZ, T. R. Agentes de Implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, 25(56), p. 109-125, 2010.

LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. 2010. 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

- LOTTA, G.S. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Caderno de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, 15(56), p. 109-125, 2010.
- LUBAMBO, C. W. Desempenho da Gestão Pública: que variáveis compõem a aprovação popular em pequenos municípios? **Sociologias**, Porto Alegre, 8 (16), jul-dez, 2006.
- MAJONE, G. e QUADE, E. S. (eds.) **Pitfalls of Analysis**. Chichester: Wiley, 1980.
- MAJONE, G. e WILDAVSKY, A. Implementation as Evolution. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. **Public policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, Upper Saddle River, 1995.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C. e MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Texto para discussão N° 787, IPEA: abril de 2001.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 1. ed. São Paulo: Atlas S. A., 2007.
- MATLAND, R. E. Synthesizing the Implementation Literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**. Oxford, 5 (2), p. 145-174, 1995.
- MAY, J. P. e WILDAVSKY, A. (eds.). **The Policy Cycle**. Beverly Hills: Sage, 1978.
- MEIER, K. J. e O'TOOLE, L. J. **Bureaucracy in a democratic state: a governance perspective**. Baltimore: JHU Press, 2006.
- MENDONZA, E. C.. Usos y costumbres em la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. In: Jefatura de Gabinete de Ministros. (Org.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, v.1, p.259-294, 2007.
- MEYERS, M. K. e VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: Peters, B e Pierre, J. (Orgs.) **Administração Pública Coletânea**, São Paulo: Unesp, 2010.
- NAJAN, A. Learnin from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective. (Working Papers). Inertnational Institute for Applied Systems Analysis – IIASA. A-2361 Luxwnburg. Austria. 1995.
- OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, 46(6), p. 1551-73, nov./dez. 2012.
- OLIVEIRA, B. R. de. A Implementação do Programa Bolsa Família sob a Perspectiva

da Condicionalidade Educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 65 (4), p. 517-544, 2014.

POSAVAC, E. J. e CAREY, R. G., **Program evaluation: methods and case studies**. 4 ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1992.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

PÜLZL, H. e TREIB, O. Implementing Public Policy. In.: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Eds.). **Handbook of policy analysis: theory, politics, and methods**. CRC Press, 2007.

RAVALLION, M. Evaluating anti-poverty programs. **Handbook of development economics**, v. 4, (Orgs.) Robert E. Everson e T. Paul Schultz, Amsterdam, North-Holland, 2005.

RIST, R. C. Influencing the policy process with qualitative research. In: DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. **Handbook of qualitative research**, p. 545-557, 1994.

RODRIGUES, L. P. D. e SILVEIRA, S. F. R. Agenda e Políticas Públicas: o papel da sociedade nos rumos da habitação de interesse social em Minas Gerais – Brasil. In: V Congresso Internacional do Grupo de Investigación em Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madrid, Espanha, set., 2014.

RUA, M. das G. e AGUIAR, A. T. A Política Industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12, 2009.

RUA, M. G.. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Programa de Apoio a Gerência Social no Brasil. Brasília: BID, 1997.

SABATIER, P. e MAZMANIAN, D. Policy implementation. **Encyclopedia of Policy Sciences**. New York: Marcel Dekker, 1983.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília, ENAP, v. 2. 2006.

SECCHI, L.. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo, Cengage Learning, 2010.

SIDNEY, M. S. Policy Formulation: design and tools. In.: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Eds.). **Handbook of policy analysis: theory, politics, and methods**. CRC Press, 2007.

SILVA, E. G. Desempenho Institucional: a política de qualificação dos docentes da UESB. 2009. 134 f. Dissertação (Mestrado) – UNEB / Departamento de Ciências Humanas, Salvador.

SILVA, P. L. B. e MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. NEPP/Unicamp – Caderno nº 48. 2000.

SMITH, K. B. e LARIMER, C. *The Public Policy Theory Primer*. Boulder: Westview Press, 2009.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v 18, n. 16, p. 20-45, Dez. 2006.

SOUZA, D. V. de e ZIONI, F. Novas Perspectivas de Análise em Investigações sobre Meio Ambiente: a teoria das representações sociais e a técnica qualitativa da triangulação de dados. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, 12(2), p. 76-85, jul-dez 2003.

THEODOULOU, S. Z. How Public Policy is Made. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. **Public Policy: The Essential Readings**. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 1995, p. 86-96.

THOMANN, E. Is Output Performance all about the Resources? A Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis of Street-Level Bureaucrats in Switzerland. *Public Administration*, New Jersey, 93 (1), p. 177-194, 2015.

TUMMERS, L. G. & BEKKERS, V. J. J. M. (2014). **Policy implementation, street-level bureaucracy and the importance of discretion**. *Public Management Review*, 16(4), 527-547.

VERGARA S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 6.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

VIANA, A. L. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 30 (2), 1996, p. 5-43.

VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999. p. 237 – 247.

WEATHERLEY, R. e LIPSKY, M. Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: implementing special education reform. **Harvard Educational Review**, 47, p. 170-96, 1977.

WOLLMANN, H. Policy Evaluation and Evaluation Research. In.: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Eds.). **Handbook of policy analysis: theory, politics, and methods**. CRC Press, 2007.

APÊNDICE

Apêndice I – Roteiro de Entrevistas Burocratas de Nível de Rua (Responsáveis Técnicos)

ROTEIRO 1

Entrevistado(s): _____

Município: _____ **Cargo:** _____

Tempo no Cargo: _____ **Tempo na Área Pública** _____

Departamento: _____

Escolaridade: _____

Partido Político: _____ **Desde:** _____

TRATATIVAS INICIAIS – CONCEPÇÃO PARA PLEITEAR RECURSOS

Questão 1: Você participou das discussões iniciais para captar recursos do PLHP/PMCMV? Quais foram as necessidades locais verificadas que impulsionaram o município a captar os recursos? Quem esteve envolvido?

ASPECTOS NORMATIVO-LEGAIS

Questão 2: Você tem conhecimento em relação aos documentos legais que permeiam o PLHP/PMCMV e a Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS)? Quais os objetivos do Programa e da PEHIS? O município possui Plano Diretor e PLHIS? Caso sim, de que forma a habitação é contemplada?

Questão 3: A legislação contempla de modo satisfatório as ações dos agentes municipais? Por que? Existem conflitos e pontos falhos? As ações efetivadas no município se limitaram à normatização, foram além ou ficaram aquém? Tal fato foi possibilitado pelo que? (legislação, controle das instituições superiores, iniciativa municipal, outros)

PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

Questão 4: Como foi feita a Divulgação das informações básicas do Programa à população? Quem participou? Quanto tempo durou? Qual(is) a abordagem(ns) utilizada(s)? Foi baseada em alguma experiência anterior? Houveram dificuldades para realização das atividades dos servidores municipais? Você teve liberdade para tomada de decisão? Caso sim, em quais aspectos? Esse fato contribui ou não para a melhoria do Programa?

Questão 5: Como foi realizado o cadastramento das famílias? Quanto tempo durou? As atividades transcorreram normalmente? Houveram dificuldades para realização das atividades dos servidores municipais? Você teve liberdade para tomada de decisão? Caso sim, em quais aspectos? Esse fato contribui ou não para a melhoria do Programa?

Questão 6: Como foi feita a Análise Socioeconômica? Quem participou? Quanto tempo durou? As atividades transcorreram normalmente? Houveram dificuldades para realização das atividades dos servidores municipais? Você teve liberdade para tomada de decisão? Caso sim, em quais aspectos? Esse fato contribui ou não para a melhoria do Programa?

Questão 7: Foram definidos Critérios de Seleção adicionais? Caso sim, quais foram esses critérios e baseados em que foram definidos? Caso não, deveria estar previstos esses critérios complementares? Houveram dificuldades para realização das atividades

dos servidores municipais? Você teve liberdade para tomada de decisão? Caso sim, em quais aspectos? Esse fato contribui ou não para a melhoria do Programa?

Questão 8: Quem elaborou a lista de seleção das famílias? De que forma os servidores municipais participaram ou deveriam atuar? A lista refletiu a realidade do município em termos de famílias carentes? (Caso haja participação do agente, você teve liberdade para tomada de decisão? Caso sim, em quais aspectos? Esse fato contribui ou não para a melhoria do Programa?)

Questão 9: Foi realizado o Projeto Social? Caso sim, quem realizou e quais as atividades realizadas? Houveram dificuldades para realização das atividades dos servidores municipais? Caso não, por que não foi realizado? Qual a importância do Projeto Social? (Caso tenha sido realizado e pelo agente, você teve liberdade para tomada de decisão? Em quais aspectos?) Como foi/está sendo a abordagem com os beneficiários? Foi baseado em alguma experiência anterior?

Questão 10: As ações realizadas estiveram mais atreladas aos procedimentos repassados pela COHAB, às experiências compartilhadas na secretaria ou à sua visão quanto ao que seria mais adequado para a realidade municipal?

CAPACIDADES MUNICIPAIS

Questão 11: São realizados capacitações com os servidores municipais para atuação no âmbito do PLHP/PMCMV?

CASO SIM, como ocorre e para quais etapas? Quais servidores foram capacitados (cargo, órgão)? Em que período foi realizado? Existe um plano ou programação para realização dos treinamentos?

Qual a importância da realização de treinamentos para execução das suas funções?

CASO NÃO, porque?

Questão 12: Existem sistemas de monitoramento em relação às suas ações? (Caso sim, como funcionam e em quais etapas?) Caso não exista sistema de Monitoramento, qual(is) é(são) o(s) motivo(s)? Em sua opinião o que a ausência de sistemas de monitoramento pode acarretar à implementação do PLHP/PMCMV?

Questão 13: Os resultados das suas ações são avaliadas? (Caso sim, quem realiza, como é realizado e qual a importância?) Caso os resultados não sejam avaliados, o(a) senhor(a) considera que deveria ser realizado? Explique.

Questão 14: Em meio às suas atividades foram disponibilizadas todas as informações necessárias? Existe um canal de troca de informações entre os diferentes atores que participaram do processo? Caso sim, como funciona? Caso não, por que deveria haver este canal?

Questão 15: Os recursos financeiros, técnicos e humanos necessários foram disponibilizados? Como isso influencia em suas atividades?

Questão 16: O modo como as atividades do município foram distribuídas entre as secretarias favoreceu à implementação? De que forma?

Questão 17: Estão previstos incentivos (financeiros ou não) para realização de atividades voltadas para habitação no município? De que forma tal fato pode prejudicar ou favorecer a realização de suas atividades?

Questão 18: Na realização das atividades, busca-se a transparência e a participação social? De que forma? Em quais momentos?

Questão 19: O modo como o Programa foi desenhado, com seus processos e procedimentos, possui aspectos que favorecem ou dificultam suas atividades?

FATORES POLÍTICOS MUNICIPAIS

Questão 20: O setor habitacional é uma das prioridades do município ou as ações estão voltadas para oportunidades temporárias geradas por programas estaduais e federais?

Questão 21: Existem/existiam conflitos e/ou divergências políticas impactam/impactaram em suas atividades? De que forma?

Questão 22: A troca de gestão municipal influencia de que maneira no andamento das atividades de implementação do Programa?

STAKEHOLDERS

Questão 23: Estes atores/órgãos influenciam na realização de suas atividades? De que forma? Existem conflitos? São facilitadores?

- Prefeito;
- COHAB;
- Caixa Econômica Federal (CEF)
- SEDRU;
- Empresas da Construção Civil;
- Sindicatos, Associações, ONGs, Entidades religiosas;
- Conselhos;
- Outros? _____

IMPACTO DAS AÇÕES

Questão 24: Em sua opinião, qual a influência das suas ações frente aos objetivos propostos pelo PLHP/PMCMV?

Questão 25: O fato de estar nesta região (destacar algumas características da região) possui influência frente as atividades dos servidores? (em termos de recursos, organização, foco de políticas para a região)

Questão 26: Qual a influência de suas ações frente ao público alvo do Programa? Quais os aspectos positivos e negativos de se ter um relacionamento de maior proximidade com o público alvo?

Questão 27: Suas crenças, valores e laços de relacionamento pessoais são colocados em prática ao longo da realização de suas atividades no Programa? De que forma? Isso contribui ou facilita a implementação?

Questão 28: Com base em sua experiência, você tem alguma proposta de melhoria para a implementação do PLHP/PMCMV?

Apêndice II – Roteiro de Entrevistas Burocratas de Nível de Rua (Engenheiros Locais)

ROTEIRO 2

Entrevistado(s): _____
Município: _____ **Cargo:** _____
Tempo no Cargo: _____ **Tempo na Área Pública** _____
Departamento: _____
Escolaridade: _____
Partido Político: _____ **Desde:** _____

TRATATIVAS INICIAIS – CONCEPÇÃO PARA PLEITEAR RECURSOS

Questão 1: Você participou das discussões iniciais para captar recursos do PLHP/PMCMV? Quais foram as necessidades locais verificadas que impulsionaram o município a captar os recursos? Quem esteve envolvido?

ASPECTOS NORMATIVO-LEGAIS

Questão 2: Você tem conhecimento em relação aos documentos legais que permeiam o PLHP/PMCMV e a Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS)? Quais os objetivos do Programa e da PEHIS? O município possui Plano Diretor e PLHIS? Caso sim, de que forma a habitação é contemplada?

Questão 3: A legislação contempla de modo satisfatório as ações dos agentes municipais? Por que? Existem conflitos e pontos falhos? As obras de infraestrutura realizadas pelo município seguiram os padrões e prazos estabelecidos pela COHAB/CEF, foram além ou ficaram aquém? Tal fato foi possibilitado pelo que? (legislação, controle das instituições superiores, iniciativa municipal, outros)

PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

Questão 4: Como ocorreu a Seleção do Terreno para construção do empreendimento? Quais agentes e instituições participaram? Houveram dificuldades para realização das atividades dos servidores municipais? (Caso haja participação do agente, você teve liberdade para tomada de decisão? Caso sim, em quais aspectos? Esse fato contribui ou não para a melhoria do Programa?)

Questão 5: Como ocorreu o Provimento da Infraestrutura do empreendimento? Quais agentes e instituições participaram? Houveram dificuldades para realização das atividades dos servidores municipais? (Caso haja participação do agente, você teve liberdade para tomada de decisão? Caso sim, em quais aspectos? Esse fato contribui ou não para a melhoria do Programa?)

Questão 6: As ações realizadas estiveram mais atreladas aos procedimentos repassados pela COHAB, às experiências compartilhadas na secretaria ou à sua visão quanto ao que seria mais adequado para a realidade municipal?

CAPACIDADES MUNICIPAIS

Questão 7: São realizados treinamentos com os servidores municipais para atuação no âmbito do PLHP/PMCMV?

CASO SIM, como ocorre e para quais etapas? Quais servidores foram capacitados (cargo, órgão)? Em que período foi realizado? Existe um plano ou programação para realização dos treinamentos? Qual a importância da realização de treinamentos para

execução das suas funções? CASO NÃO, porque?

Questão 8: Existem sistemas de monitoramento em relação às suas ações? (Caso sim, como funcionam e em quais etapas?) Caso não exista sistema de Monitoramento, qual(is) é(são) o(s) motivo(s)? Em sua opinião o que a ausência de sistemas de monitoramento pode acarretar à implementação do PLHP/PMCMV?

Questão 9: Os resultados das suas ações são avaliadas? (Caso sim, quem realiza, como é realizado e qual a importância?) Caso os resultados não sejam avaliados, o(a) senhor(a) considera que deveria ser realizado? Explique.

Questão 10: Em meio às suas atividades foram disponibilizadas todas as informações necessárias? Existe um canal de troca de informações entre os diferentes atores que participaram do processo? Caso sim, como funciona? Caso não, por que deveria haver este canal?

Questão 11: Estes atores/órgãos influenciam na realização de suas atividades? De que forma? Existem conflitos? São facilitadores?

- Prefeito;
- COHAB;
- Caixa Econômica Federal (CEF)
- SEDRU;
- Empresas da Construção Civil;
- Sindicatos, Associações, ONGs, Entidades religiosas;
- Conselhos;
- Outros? _____

Questão 12: Os recursos financeiros, técnicos e humanos necessários foram disponibilizados? Como isso influencia em suas atividades?

Questão 13: O modo como as atividades do município foram distribuídas entre as secretarias favoreceu à implementação? De que forma?

Questão 14: Estão previstos incentivos (financeiros ou não) para realização de atividades voltadas para habitação no município? Isso implica em reflexos (positivos e/ou negativos) em sua atuação? De que maneira?

Questão 15: Na realização das atividades, busca-se a transparência e a participação social? De que forma? Em quais momentos?

Questão 16: O modo como o Programa foi desenhado, com seus processos e procedimentos, possui aspectos que favorecem ou dificultam suas atividades?

STAKEHOLDERS

Questão 17: O setor habitacional é uma das prioridades do município ou as ações estão voltadas para oportunidades temporárias geradas por programas estaduais e federais?

Questão 18: Os conflitos e divergências políticas impactam em suas atividades? De que forma?

Questão 19: A troca de gestão municipal influencia de que maneira no andamento das atividades de implementação do Programa?

IMPACTO DAS AÇÕES

Questão 20: Em sua opinião, qual a influência das suas ações frente aos objetivos propostos pelo PLHP/PMCMV?

Questão 21: O fato de estar nesta região (destacar algumas características da região)

possui influência frente as atividades dos servidores? (em termos de recursos, organização, foco de políticas para a região)

Questão 22: Qual a influência de suas ações frente ao público alvo do Programa? Quais os aspectos positivos e negativos de se ter um relacionamento de maior proximidade com o público alvo?

Questão 23: Suas crenças, valores e laços de relacionamento pessoais são colocados em prática ao longo da realização de suas atividades no Programa? De que forma? Isso contribui ou facilita a implementação?

Questão 24: Com base em sua experiência, você tem alguma proposta de melhoria para a implementação do PLHP/PMCMV?

ROTEIRO 3

Entrevistado(s): _____
Município: _____ Cargo: _____
Tempo no Cargo: _____ Tempo na Área Pública _____
Departamento: _____
Escolaridade: _____
Partido Político: _____ Desde: _____

TRATATIVAS INICIAIS

Questão 1: Como ocorre a implementação do PLHP no estado de MG? Quais etapas são realizadas? Que órgãos, entidades (municipais, estaduais e nacionais) se relacionam/relacionaram na implementação e quais seus papéis?

Questão 2: Qual o seu papel frente a implementação do Programa Lares Habitação Popular (PLHP) e da Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS)?

ASPECTOS NORMATIVOS-LEGAIS

Questão 3: A legislação contempla de modo satisfatório as ações dos agentes municipais? Por que? Existem conflitos e pontos falhos? As ações efetivadas nos municípios, geralmente se atêm aos compromissos estabelecidos, vão além ou ficam aquém? Quais as principais dificuldades alegadas? Tal fato é possibilitado pelo que?

PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA: SOCIAL

Questão 4: Em relação à etapa de Divulgação das informações básicas do Programa para a população do município: **i)** São estabelecidos prazos, meios e/ou informações a serem divulgadas? **ii)** Existem espaços para tomada de decisão por parte dos agentes municipais? Caso **SIM:** Em quais momentos? Qual a importância dessa abertura? Caso **NÃO:** Quais os motivos para que não haja esse tipo de abertura? **iii)** De que forma esse fato contribui para a implementação do Programa?

Questão 4.1: Busca-se monitorar a forma como os municípios divulgam as informações para a população? São realizadas avaliações quanto à sua qualidade? Explicitar os motivos. Quais os impactos causados por essa ação/não ação na implementação do Programa?

Questão 5: Em relação ao Cadastramento das famílias: **i)** São realizados treinamentos com servidores municipais? Qual a frequência e quanto tempo dura? Quem pode participar? **ii)** São determinados prazos para realização? Quanto tempo? **iii)** Quais os principais problemas e entraves identificados? **iv)** Existem espaços para tomada de decisão? Caso **SIM:** Em quais momentos? Qual a importância dessa abertura? Caso **NÃO:** Quais os motivos para que não haja esse tipo de abertura?

Questão 5.1: São realizadas avaliações quanto às informações apresentadas nos cadastramentos? Explicitar os motivos. Quais os impactos possibilitados por essa ação em relação à implementação do Programa?

Questão 6: Quanto ao estabelecimento de Critérios Adicionais: **i)** Caso **SIM,** quem pode estabelecer tais critérios? Qual a importância dessa abertura? Caso **NÃO,** quais os motivos para que não haja esse tipo de abertura?

Questão 7: Em relação à Pré-Lista enviada pelos municípios: **i)** São determinados

prazos para realização? Quanto tempo? ii) Quais os principais problemas e entraves identificados? iv) Existem espaços para tomada de decisão quanto a inserção ou exclusão de nomes pelos municípios? Caso **SIM**: Como pode ocorrer? Qual a importância dessa abertura? Caso **NÃO**: Quais os motivos para que não haja esse tipo de abertura?

Questão 7.1: Quais os impactos possibilitados por essa ação em relação à implementação do Programa?

Questão 8: Em relação ao Projeto Social: i) São realizados treinamentos com servidores municipais? Qual a frequência e quanto tempo dura? Quem pode participar? ii) São determinados prazos para realização? Quanto tempo? iii) Quais os principais problemas e entraves identificados? iv) Existem espaços para tomada de decisão dos servidores? Caso **SIM**: Em quais momentos? Qual a importância dessa abertura? Caso **NÃO**: Quais os motivos para que não haja esse tipo de abertura?

Questão 8.1: Busca-se monitorar a forma como os municípios realizam o Projeto Social? São realizadas avaliações quanto à qualidade do conteúdo das reuniões? Explicitar os motivos. Quais os impactos possibilitados por essa ação em relação à implementação do Programa?

CAPACIDADES MUNICIPAIS

Questão 9: Em meio às atividades foram disponibilizadas todas as informações necessárias? Existe um canal de troca de informações entre os diferentes atores que participaram do processo? Caso sim, como funciona? Caso não, por que deveria haver este canal?

Questão 10: Os municípios possuem os recursos financeiros, técnicos e humanos para realização das atividades? Como isso influencia nas atividades em âmbito social?

Questão 11: O modo como as atividades do município são distribuídas entre as secretarias favorece à implementação? De que forma?

Questão 12: A ausência de incentivos (financeiros ou não) para realização de atividades voltadas para habitação nos municípios pode prejudicar a realização de suas atividades?

Questão 13: Na realização das atividades, você acredita que os municípios tem interesse em serem transparência e promoverem a participação social? De que forma? Em quais momentos?

Questão 14: O modo como o Programa foi desenhado, com seus processos e procedimentos, possui aspectos que favorecem ou dificultam as atividades dos servidores municipais?

FATORES POLÍTICOS MUNICIPAIS

Questão 15: O setor habitacional é tratado como prioridade pelos municípios ou as ações estão voltadas para oportunidades temporárias geradas por programas estaduais e federais?

Questão 16: Os conflitos e divergências políticas em meio a implementação do Programa são comuns? De que forma isso impacta as atividades?

Questão 17: A troca do gestão municipal influencia de que maneira no andamento das atividades?

IMPACTO DAS AÇÕES

Questão 18: De que forma os servidores municipais influenciam para o alcance dos objetivos do Programa? Qual a influência em relação ao público alvo do Programa?

Questão 19: São perceptíveis diferenças de atuação entre servidores de municípios cuja localização regional distinta? Caso **SIM**, explicita.

Questão 20: Quais aspectos positivos e negativos da proximidade entre os servidores municipais e a população?

Questão 21: Quais os principais pontos do Programa que poderiam ser melhorados em relação à implementação do Programa?

Apêndice IV – Questionário para Beneficiários

Universidade Federal de Viçosa	Questionário aos beneficiários do Programa Lares Habitação Popular / Programa Minha Casa, Minha Vida				2015
IDENTIFICAÇÃO DO APLICADOR					
1. Município: _____ 2. Data: ____/____/2015 3. Aplicador: _____					
4. Bairro: _____					Nº
BLOCO I – IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO/BENEFICIÁRIO E DE SUA FAMÍLIA					
5. Nome do entrevistado/beneficiário:					
6. O entrevistado foi o beneficiário do Programa? (1) Sim (2) Não					
7. Se não, qual é o grau de parentesco? (1) Irmão (2) Cônjuge (3) Filho(a) (4) Neto(a) (5) Genro/Nora (6) Parente/Afim (7) Agregado (8) Pai/Mãe (9) Outros, qual? (99) NS/NR					
8. Gênero: (1) Masculino (2) Feminino					
9. Idade:					
10. Estado Civil: (1) Solteiro (2) Casado (3) União Estável (4) Viúvo (5) Divorciado (99) NS/NR					
11. Escolaridade: (1) Nenhuma (2) Ens. Fundamental Incompleto (3) Ens. Fundamental Completo (4) Ens. Médio Incompleto (5) Ens. Médio Completo (6) Ens. Superior Incompleto (7) Ens. Superior Completo (8) Curso Técnico Incompleto (9) Curso Técnico Completo (10) Outro, qual? (99) NS/NR.					
12. Renda familiar: (1) até 1 S.M.; (2) entre 1 a 2 S.M.; (3) entre 2 a 3 S.M.; (4) mais do que 3 S.M.; (99) NS/NR					
13. Ocupação: (1) Trabalhador com carteira assinada (2) Trabalhador sem carteira assinada (3) Aposentado/Pensionista (4) Autônomo (5) Empregado Doméstico (6) Do Lar (7) Desempregado (8) Servidor Público (9) Trabalhador Rural (99) NS/NR					
BLOCO II – PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO					
Discordo Totalmente	Discordo Parcialmente	Indiferente	Concordo Parcialmente	Concordo Totalmente	
1	2	3	4	5	
15. A divulgação das informações básicas do Programa foi realizada de modo satisfatório.					
15.1 O tempo de duração foi adequado.					
16. Foi divulgado o período de inscrição das famílias no Programa.					
17. Foi divulgado o local das inscrições.					
18. As condições para as famílias se inscreverem foram bem divulgadas.					
19. Os documentos necessários foram divulgados de forma clara pelos servidores municipais.					
20. Foram divulgados os critérios avaliados para seleção do Programa.					
21. Os critérios foram adequados.					
22. A infraestrutura local foi realizada em tempo hábil.					
23. As famílias selecionadas foram aquelas que mais necessitavam.					
BLOCO III – CAPACIDADES MUNICIPAIS					
24. Os servidores municipais estavam bem preparados na realização de todas as atividades.					
25. Os beneficiários possuem acesso facilitado aos servidores para resolução de problemas e dúvidas.					
26. As atividades dos servidores municipais foram bem realizadas.					
BLOCO IV – FATORES POLÍTICOS					
27. Houveram conflitos e divergências políticas durante a implementação.					
28. A rotatividade de servidores prejudica a implementação do Programa.					
29. Ocorreram favorecimentos políticos para recebimento de moradias.					
BLOCO V – IMPACTO DAS AÇÕES DOS AGENTES MUNICIPAIS					
30. O relacionamento de proximidade entre população e servidores contribui positivamente para a implementação.					

31. Os servidores municipais tem autonomia para selecionar beneficiários.	
32. Os servidores seguem, corretamente, todos os processos e procedimentos estabelecidos.	
33. Você confia/confiava na atuação dos servidores municipais que realizaram a implementação do Programa.	
BLOCO V – PROJETO SOCIAL	
34. Houve a realização da etapa pré-contratual do trabalho técnico social? (1) Sim (2) Não, pule para a 38	
35. Marque as atividades que foram realizadas: (1) informações sobre o Programa; (2) orientações a entrega dos imóveis; (3) orientações sobre oferta e localização de serviços públicos (4) orientações sobre o processo de mudança de endereço no CADÚNICO (5) noções básicas sobre organização comunitária (6) nos casos de condomínios, informações básicas sobre gestão condominial.	
36. Satisfação com as ações da etapa pré-contratual.	
37. Houve a realização da etapa pós-contratual do trabalho técnico social? (1) Sim (2) Não.	
38. Marque as atividades que foram realizadas: (1) Organização Comunitária, visando o desenvolvimento comunitário, por meio do fortalecimento de laços de vizinhança; (2) Educação Ambiental; (3) Educação Patrimonial; (4) Planejamento e Gestão do Orçamento Familiar; (5) Geração de Trabalho e Renda	
39. As ações da etapa pós-contratual foram bem realizadas.	

Apêndice V – Fotos dos Conjuntos Habitacionais Visitados



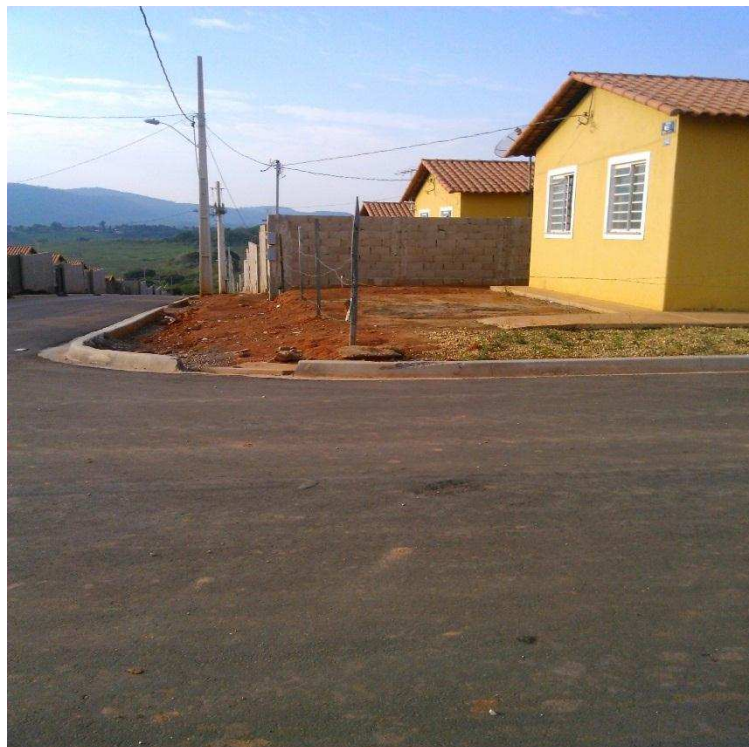
Município 1 (Zona da Mata)



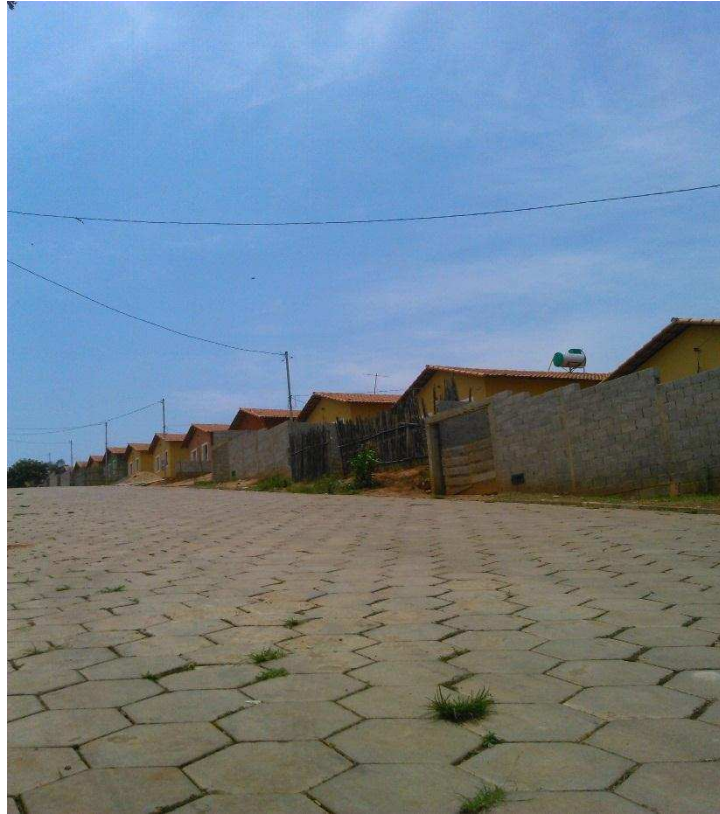
Município 2 (Zona da Mata)



Município 4 (Sul/Sudoeste)



Município 5 (Sul/Sudoeste)



Município 6 (Sul/Sudoeste)



Município 7 (Triângulo/Alto Paranaíba)



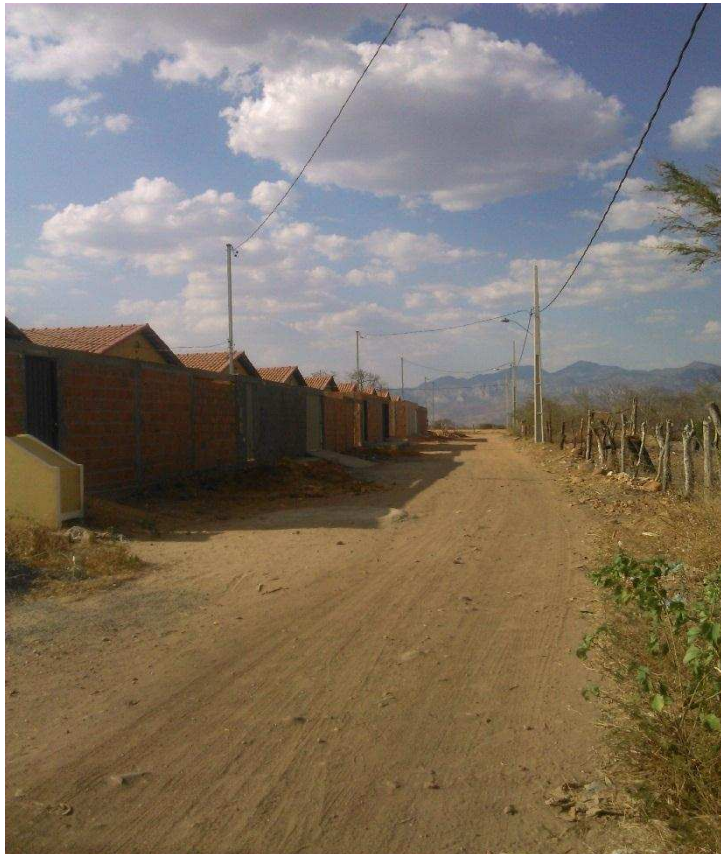
Município 8 (Triângulo/Alto Paranaíba)



Município 9 (Triângulo/Alto Paranaíba)



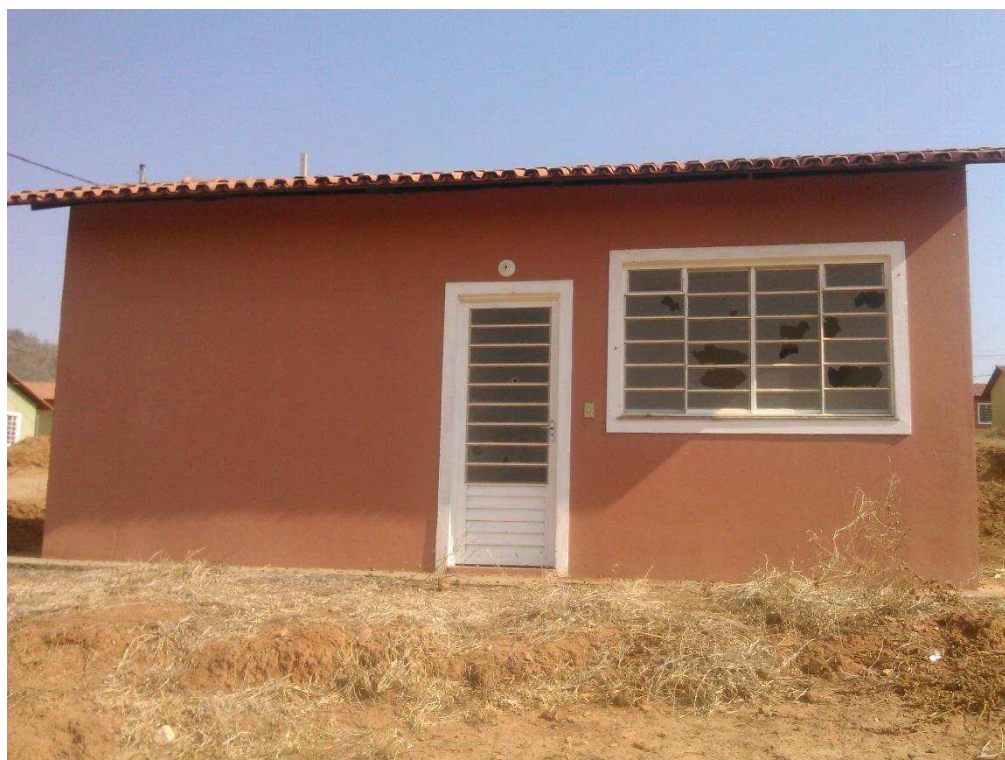
Município 10 (Jequitinhonha)



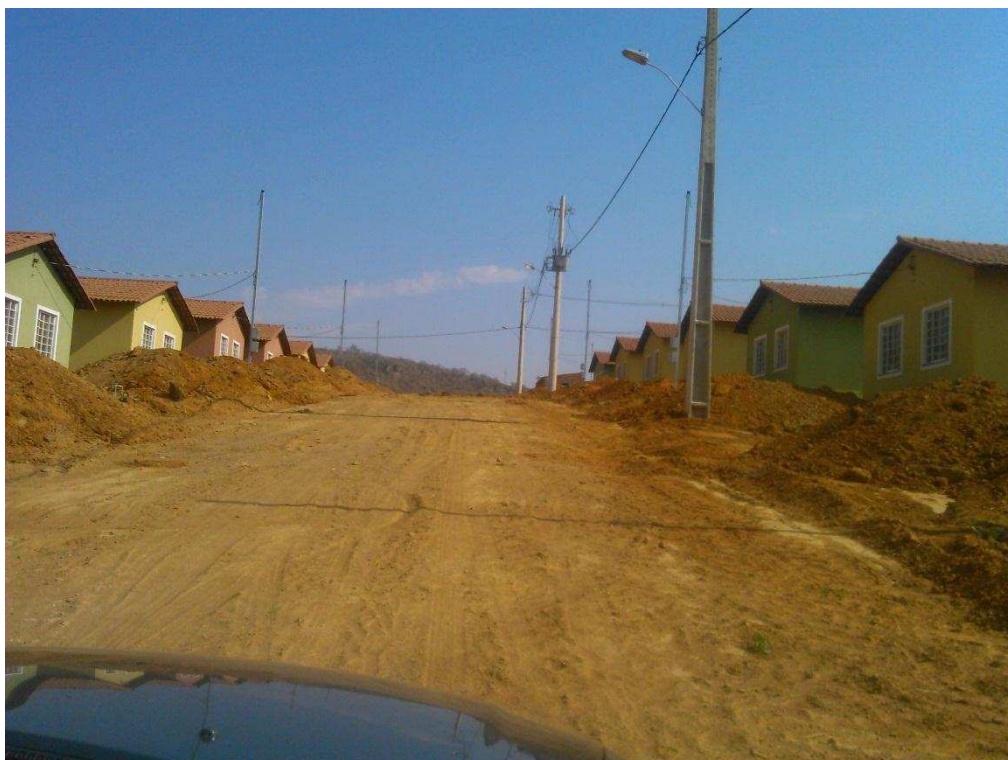
Município 12 (Norte)



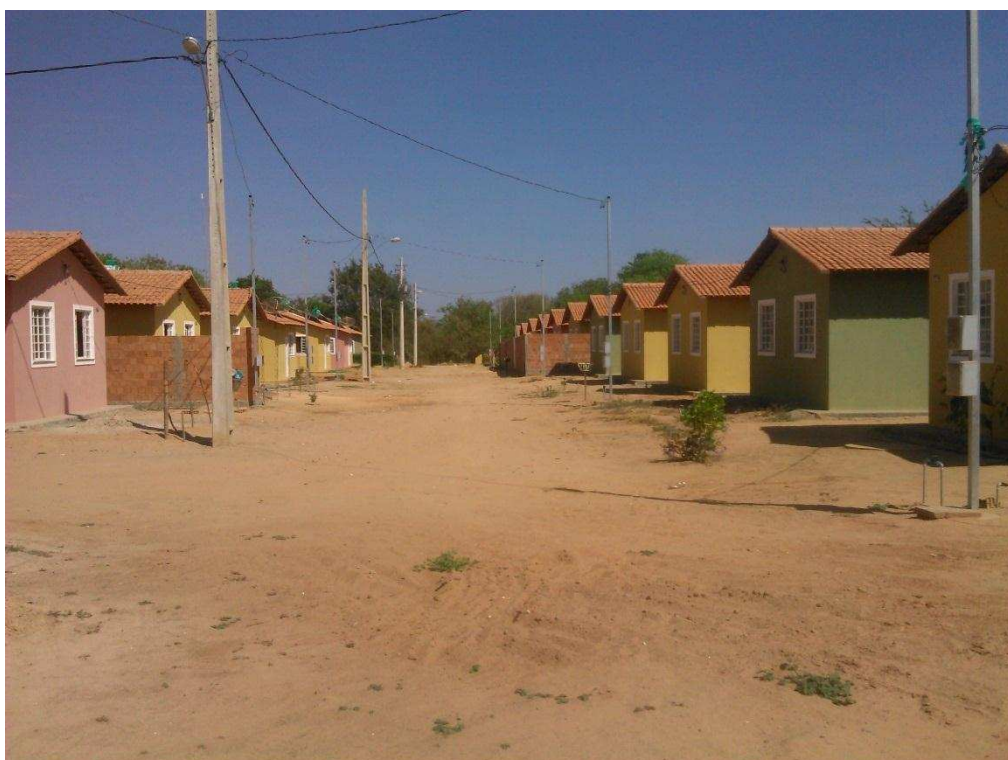
Município 13 (Norte)



Município 14 (Norte) *empreendimento não havia sido entregue*



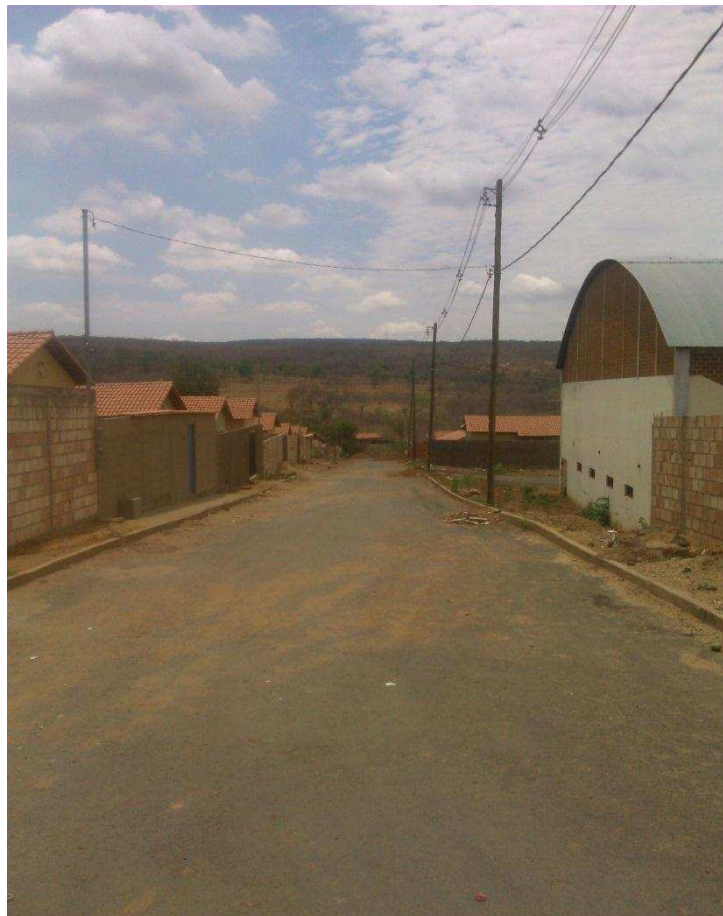
Município 14 (Norte) *empreendimento não havia sido entregue*



Município 16 (Norte)



Município 17 (Norte)



Município 18 (Norte)



Município 19 (Norte)



Município 20 (Zona da Mata)