

## **PRÁTICAS DE GOVERNANÇA NO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA**

### **AUTORIA**

**Cilene Aragão França**

**E-mail: cilene.adm2016@gmail.com**

**UNISA/Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA**

**Vinicius Oiveira Silva**

**E-mail: viniicius.adm2018@gmail.com**

**Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA**

### **RESUMO**

Este artigo tem como objetivo relacionar como a governança tem se estabelecido em políticas públicas e, em especial, no Programa Minha Casa Minha Vida. Em vista disso, a pesquisa se justifica uma vez que os mais interessados nas melhorias e avanços no Programa são os próprios habitantes, sendo assim, a participação dos envolvidos devem ser de extrema relevância para êxito dessa política pública. Dessa forma, foi realizado um trabalho teórico que ao relacionar governança e políticas públicas com base na literatura. No processo metodológico de construção do artigo foram utilizados estudos bibliográficos, obteve-se como resultado que a população tem atuado somente como beneficiário e não como participante efetivo, não desempenhado o papel como agente importante concernentes a tomada de decisão à essa política. O que permite concluir que os conceitos de governança, muito importante para melhorias no programa não tem se aplicada devidamente.

**Palavras-chave:** Governança; Política Pública; Programa Minha Casa Minha vida.

**Jovens Pesquisadores**

## **1. INTRODUÇÃO**

A conceito de governança tem sido amplamente explorado no contexto público e privado, uma vez que se subentende que a transparência facilita a participação popular, contribuindo dessa forma para a tomada de decisão, objetivando sempre os interesses dos stakeholders. (PIRES et al., 2016)

Com isso, governança tem cada vez mais ganhado seu espaço no setor público, por sua vez, como importante ferramenta de avaliação das políticas públicas, visto que tais políticas tem o objetivo de solucionar problemas sociais, sendo assim, os principais interessados os próprios beneficiados. Em vista disso, torna-se importante a participação deles em todos os processos na formulação da política pública. Uma vez que, são os únicos que conseguem descrever com clareza suas reais necessidades.

Dessa forma, este artigo tem como objetivo relacionar como a governança tem se estabelecido em políticas públicas e, em especial, no Programa Minha Casa Minha Vida. A pesquisa se justifica, uma vez que o programa conseguiu alcançar 3 milhões de moradias em sua primeira e segunda fase juntas. Consequentemente, torna-se importante entender se a participação popular nessa política está sendo eficiente, porquanto, não basta apenas reduzir o déficit habitacional, precisa-se saber se aquelas habitações sobre todas as necessidades dos beneficiários.

Sendo assim, o presente artigo tem como principal questionamento, tendo a governança pública como base a confiança e responsabilidade compartilhada: como isso acontece dentro dessa política pública Minha Casa Minha Vida? Em vista disso, foi utilizado como metodologia de estudo a revisão bibliográfica, com o intuito de desenvolver tanto o conceito de governança, quanto entender como a política pública MCMV atua podendo assim conseguir relacionar o conceito com a política.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Governança Pública**

Sobre a origem do conceito de governança, Pires (2016) descreve que esse conceito não é recente, ela vem se perpassando por diversos períodos da história. Dallabrida (2007) e Pires (2016) vão falar que esse conceito tem origem a partir da análise de Ronald Coase no mundo das empresas, pela década de 1930, mas é em 1970 que ela é retomada por Olivier Williamson, com objetivo de obter resultados eficazes no setor empresarial.

No entanto é na década de 70, mais precisamente no ano de 1975 que termo entrar no âmbito político associado à governabilidade (DALLABRIDA, 2011; 2007; PIRES et al., 2011; PIRES, 2016), trazendo duas vertentes, de um lado ligado ao administrativo mais voltado para as formas de governar os negócios, com eficiência e transparência; e do outro, traz a ideia de descentralização dos poderes na gestão pública (PIRES et al., 2011).

Esse conceito entra no Brasil na década de 1970, tendo como princípios a eficiência dos serviços públicos, a transparência e descentralização do poder (PIRES, et al. 2011). Visto que, a governança proporciona ambientes de partilha e articulação que envolve o planejamento de ações com atores articulados. Essa articulação é normatizada de acordo com os seus arranjos, a exemplos, dos arranjos produtivos locais, conselhos gestores, fóruns temáticos entre outros (CANÇADO, TAVARES e DALLABRIDA, 2013).

Porém é na década de 90 que esse conceito se amplia, uma vez que, foco volta-se para a capacidade de gestão tanto do Estado enquanto iniciativa privada, como da sociedade civil enquanto atores do desenvolvimento, o que vai dá início a uma natureza democrática da governança, que envolve a construção de participação da sociedade civil nos processos de

desenvolvimento (DALLABRIDA, 2007). É nessa mesma década que governança ganha espaço no Brasil, devido os avanços da descentralização que acontece âmbito político administrativo (PIRES et al., 2011). Dando oportunidade para sociedade ter vez e voz no âmbito político.

Nesse contexto público, a governança surgiu com o objetivo tornar a sociedade mais perto do Estado (BIZERRA, ALVES, RIBEIRO, 2012), dessa forma, é dada a sociedade a opção de se integrar tanto nas ações, como nos debates públicos, essa participação tem por finalidade alcançar benefícios que venham favorecer a todos ou pelo menos grande parte da sociedade (CARMO, 2013). Para Dallabrida (2011, pág. 03) o conceito de governança “refere-se ao ato de atribuir poder à sociedade para governar, ou, de conquista de poder pela sociedade, para governar”.

Ainda sobre esse conceito, para os autores de Secchi (2009) e Scolforo (2013) a governança pública pode ser entendida como um conjunto de práticas democráticas, que contribui para administração pública se desenvolver nos lados econômicos, sociais e ambientais. Os autores Teisserenc (2014) e Pires et al. (2011) trazem a ideia de governança como um dispositivo que é capaz de produzir ações locais eficazes, que vai promover o engajamento dos atores, pois o esse conceito reflete em mobilizar atores sociais para co-produzirem ações coletivas.

Logo a governança pública tem como base a eficiência, accountability, democracia e outros, com a participação da sociedade (BIZERRA, ALVES, RIBEIRO, 2012; SECCHI, 2009), na governança pública o cidadão é visto como parceiro do governo, em todas as etapas das políticas públicas, onde cabe ao governo, assumir mecanismos deliberativos o que fortalece empoderamento da sociedade na questão pública, pautados em transparência e confiança (SECCHI, 2009).

De acordo com Oliveira (2015) a governança não é ação inclusiva da sociedade, mas ação conjunta do Estado, mercado e sociedade, que mesmo que tenham objetivos diferentes, buscam resultados comuns. Ainda segundo a autora a governança envolve mecanismos formais, com criação de instâncias de gestão composta pelo poder público e sociedade civil, o que configurar a descentralização dos processos, além de fomentar os espaços participativos.

Para os autores Costa (2008) e Scolforo (2013) com a redefinição do papel do Estado, ele deixa de ser o total responsável pelas políticas públicas e passa a ser o articulador, sendo o promovedor de políticas públicas que contribua para os desenvolvimentos econômico e social, voltada para a descentralização envolvendo a sociedade na tomada de decisão. Para Bizerra, Alves, Ribeiro (2012) a governança pública trabalha com eixos que envolva a sociedade trabalha junto com o Estado.

Nessa configuração, o Estado tem o papel de indutor e regulador e a sociedade o papel de validar as ações e as políticas públicas, se estão de acordo com os interesses e as reivindicações dos atores sociais. Por isso é importante que a sociedade civil tenha participação nos processos de planejamento, elaboração e controle das políticas públicas.

A governança pública se apresenta como um novo modelo de construção da sociedade, quando bem executada, gera eficiência e eficácia nas políticas públicas, por incluir o cidadão como agente ativo, com isso pode alcançar novos auges da democracia, visto que, o Estado não absorve de modo absoluto as decisões das políticas públicas e compartilha suas responsabilidades com os cidadãos. Quando há uma união entre a sociedade e o governo, trabalhando juntos com confiança e respeito, os resultados são positivos para ambas as partes.

## 2.2 Programa Minha Casa Minha Vida

Para enfrentar os diversos problemas sociais, antes é necessário à criação de políticas públicas, que podem ser planos, programas, ações e atividades que são desenvolvidas pelo Estado, com a participação da sociedade, com a finalidade de sanar problemas sociais, promover o

desenvolvimento local entre outros. Essas políticas são formadas, por planejamento, execução, acompanhamento e avaliação.

Dentre os inúmeros problemas sociais encontrados no atual cenário brasileiro, pode-se destacar o déficit habitacional como um dos principais, uma vez que, fica evidente que ele é um notável elemento responsável pela exclusão social, em qualquer esfera social. Em vista disso, o acesso a moradia, configura-se como uma das mais importantes necessidades básicas do ser humano, visto que desde o início da humanidade tem sido buscada por nossos antepassados. No entanto, o acesso a moradias com padrões regulares que garantam certa qualidade de vida para as pessoas, possui um alto valor monetário, prejudicando, principalmente, a camada mais pobre da sociedade na aquisição do bem. (RAMOS e NOIA, 2016).

Desta maneira, fazer-se necessário a formulação de políticas públicas que objetiva promover o acesso a habitação com níveis aceitáveis para os indivíduos mais afetados com essa problemática. Dessa forma, os autores Ramos e Noia (2016), contribuem para esse pensamento ao afirmarem que:

“Uma intervenção adequada pode se configurar em uma política de redistribuição da riqueza que, em consequência, melhore o padrão de vida dos cidadãos e interfira positivamente na indústria da construção civil.”

A priori, no decorrer da história brasileira várias iniciativas foram tomadas para resolver a questão habitacional. Esse processo, teve seu início em 1946, através do programa Fundação Casa Popular. Logo após desse, deu-se início a diversos projetos, podemos destacar entre eles o Plano de Assistência Habitacional, em 1961; o Sistema Financeiro de Habitação, em 1964; Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, em 1986. Em 1999, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi desenvolvido o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). (SILVA E ALVES, 2014) Já no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sua primeira contribuição foi a criação do Ministério das Cidades, no ano de sua posse, 2003. Sendo esse o setor responsável elaboração das políticas de desenvolvimento Urbano e Setorial de Habitação. (LOUREIRO, 2013).

Enfim, no ano de 2009 é criado o “ Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), tendo por principal objetivo ser uma grande medida mitigadora ao que se refere a questão do déficit habitacional no Brasil. O projeto, logo na sua primeira implantação tinha como proposta, construir um milhão de moradias até 2011 e após a dessa meta ser atingida dobraria-se a meta para dois milhões. (ROLNIK et al, 2015; COSTA, 2015 e LOUREIRO, 2013).

Para que a proposta fosse efetivada, as famílias necessitavam ser inseridas no PMCMV, alguns pré-requisitos de rendas são estipulados pelas diretrizes do programa. Eles estão divididos em 3 faixas distintas, sendo a primeira corresponde a 0 a 3 salários mínimos; a faixa 2, de 3 a 6 salários mínimos; e na faixa 3, salários entre 6 a 10. (ROLNIK et al, 2015).

Após essa coleta de dados, prossegue-se a análise e aprovação do projeto, este é feito por quatro entidades. O primeiro agente os Municípios são responsáveis por divulgar e disponibilizar a doação do terreno ao programa, logo após a isso, as Construtoras vão analisar os riscos e apresenta os anteprojetos e planilhas de custos. Em seguida, a Caixa Econômica Federal, faz a seleção por critérios e analisa as melhores propostas e preços. Por último a Superintendência Regional da Caixa, informa a prefeitura e encaminha para a análise de riscos, engenharia e jurídica. (RAMOS E NOIA, 2016).

### 3. MATERIAL E MÉTODOS

Segundo Praça (2015), o artigo sempre deve ser executado embasado em técnicas específicas operacionais interligadas, dessa forma, o método científico está alicerçado em um conjunto de

etapas realizadas através de técnicas bem definidas. A autora também afirma que o conhecimento científico obtido no processo metodológico tem como finalidade, em maior parte das vezes, explicar e discutir um fenômeno baseado na verificação de uma ou mais hipóteses. Foi utilizado um levantamento bibliográfico mediante à busca eletrônica nas bases Spell, Google acadêmico entre outros. Etapa essa que Praça (2015) diz ter a finalidade primária de integrar o aluno aos aspectos do tema proposto, fornecendo assim um conhecimento mais aprofundado sobre o tema a ser explorado, o que possibilita uma relação com os resultados obtidos por essa pesquisa com outros autores.

Foi feita também uma leitura informativa exploratória, no qual a busca foi diretamente aos assuntos que eram de interesse para a pesquisa, visto que já havia o conhecimento sobre tal assunto (MARKONI; LAKATOS; 2003; p 22) isso parte do princípio de que um capítulo ou tópico trata de um assunto que é de importância para o trabalho, porém pode haver a omissão do aspecto relacionado com o problema em foco.

#### **4. A GOVERNANÇA PÚBLICA NO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA**

As políticas públicas existem para os cidadãos, então nada melhor que a própria sociedade para contribuir na construção e produção de bens e serviços públicos (MATTIA 2014). Portanto o Estado não deve ser o tomador de todas as decisões, pelo contrário, a sociedade deve buscar seus direitos e deveres, sendo co-produtores na tomada de decisões do bem público e fazendo parte da execução e acompanhamento, uma vez que, a sociedade são os maiores beneficiados. O significado de sociedade civil são cidadãos trabalhando através de ações voluntárias, discutindo e criando soluções para determinado problema social, sem visar o lucro, mas benefícios coletivos, baseado em solidariedade, voluntarismos e reciprocidade (SOUSA SANTOS, 2006). Por isso a necessidade da cooperação e colaboração entre os atores sociais, onde a sociedade e o governo decidam as prioridades nas políticas públicas.

Nesse sentido, o PMCMV, na Portaria 93 do Ministério das Cidades, de 25 de fevereiro de 2010, estabelece algumas normas para o projeto:

- a) fomento à oferta de unidades habitacionais por meio da construção de novas moradias e da requalificação de imóveis já existentes em áreas consolidadas;
- b) promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas; [...]
- d) criação de novos postos de trabalho diretos e indiretos, especialmente por meio da cadeia produtiva da construção civil; [...]
- h) execução de trabalho técnico social, em empreendimento com regime de condomínio, entendido como um conjunto de ações voltadas para o exercício da participação cidadã, visando promover a melhoria de qualidade de vida das famílias beneficiadas e a sustentabilidade dos empreendimentos (SILVA apud BRASIL, 2010, p. 2).

#### **5. CONCLUSÃO**

Obteve-se então as respostas concernentes as lacunas antes abertas com relação a como a governança atua dentro da política pública, com a pesquisa realizada, observou-se ainda há uma deficiência quanto a efetividade da mesma dentro do programa Minha Casa Minha Vida.

Assim como Silva (2019), ao analisar as diretrizes do programa, faz críticas pertinentes, no que se refere a construção das normas, também pode-se constatar que as famílias que aderiram a iniciativa são rotuladas apenas como “beneficiário”, e não como participantes diretos na construção e manutenção da política. As melhorias na qualidade das políticas públicas ocorrem devido à participação ativa dos cidadãos na tomada de decisão, uma vez que, eleva o nível de

exigência em relação aos programas ofertados pelo poder público, por isso é de suma importância a participação dos cidadãos.

É preciso extirpar essa dificuldade entre conciliar os desejos do povo com os desejos do Estado, uma vez que os programas vêm com o objetivo de sanar as mazelas enfrentadas pela sociedade, essa que, precisa não apenas ter voz e direito, mas também iniciativas para a construção do bem público, os dois atores devem participar em conformidade no desenvolvimento das políticas. Portanto é necessário que aqueles que a usufruem sejam ouvidos para que haja melhorias e manutenções.

Ao escrever o artigo uma dificuldades foi encontradas que pode ser destacadas, a maioria dos atores não expuseram dados de como a política pública tem suprido as necessidades dos moradores. Com isso, não foi possível entender se mesmo sem a participação da população a politica publica conseguiu cobrir o seu objetivo.

Sendo assim, esse estudo abre espaço para novas pesquisas buscando compreender com os próprios moradores como a participação popular pode beneficiar positivamente para o aprimoramento do programa.

## REFERÊNCIAS

BIZERRA, A. L. V.; ALVES, F. J. S.; RIBEIRO, C. M. A. Governança pública: uma proposta de conteúdo mínimo para os relatórios de gestão das entidades governamentais. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. 2012, Salvador/BA. Anais: ENAPG. [online] Salvador/BA: ANPAD, Nov. 2012.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R.. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE.BR**, v. 9, nº 3, pág. 681–703, Rio de Janeiro, 2011.

CARMO, A. S. et al. CRAS um espaço de formação e capacitação dos jovens. **Revista Toledo: Seminário integrado**, [online] Presidente Prudente/SP, v. 4, pg. 49-58, 2010.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública – RAP**. [online] Rio de Janeiro, v. 42, nº 5, pg. 829-874, Set/Out. 2008.

DA SILVA, Cátia Fernanda; ALVES, Tiago Wickstrom. Dinâmica dos financiamentos habitacionais nos municípios do Rio Grande do Sul de 2006 a 2010: uma avaliação do Programa “Minha Casa, Minha Vida”. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 27-54, 2014.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. In: Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos – CODE. **Anais...** 2011.

DAMICO, Fabiano. O programa minha casa, minha vida e a caixa econômica federal. **COSTA, Juliana Camargos et al. O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, p. 33-54, 2011.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. H. Legitimidade e efetividade em arranjos institucionais de políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, p. 1531-1554, 2015.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M.; Fundamento de metodologia científica: a cidade caótica. In: MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M.; **Procedimentos didáticos**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. cap. 1, p. 22.

MATTIA, C. A metodologia de elaboração dos Planos Estaduais de Cultura fomenta a coprodução do bem público. **Políticas culturais em revista**. [online], Bahia, v. 1, n. 7, pg. 100-118, 2014.

PIRES, E. L. S. et al. A Governança Territorial no Brasil: Conceitos e Modalidades. In: Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos – CODE. **Anais...** 2011.

PIRES, E. L. S. Território, Governança e desenvolvimento: questões fundamentais. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, n.38, v.2, pág. 24-49, agosto/dezembro, 2016.

PRAÇA, F. S. G.; **Metodologia da pesquisa científica: organização estrutural e os desafios para redigir o trabalho de conclusão**. **Disponível em:**  
<[http://uniesp.edu.br/sites/\\_biblioteca/revistas/20170627112856.pdf](http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170627112856.pdf)> **Acesso em:** 14 de julho de 2019

RAMOS, J. S.; NOIA, A. C. A Construção de Políticas Públicas em Habitação e o Enfrentamento do Déficit Habitacional no Brasil: Uma Análise do Programa Minha Casa Minha Vida. **Desenvolvimento em Questão**, v. 14, n. 33, p. 65-105, 2016.

ROLNIK, Raquel; REIS, Joyce; BISCHOF, Raphael. Como produzir moradia bem localizada com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida. **Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

SCOLFORO, R. F. **Lei de acesso à informação e governança pública no município de Lavras: fatores favoráveis e limitantes**. 2013. 144 f. [online] Dissertação (mestrado em administração pública) - Universidade Federal de Lavras, Lavras/MG, 2013.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública – RAP**, [online] Rio de Janeiro, v. 43, n° 2, pg. 347-369, Mar./Abr. 2009.

SILVA, D. C. Habitação Social e Participação Popular: Um Estudo sobre as Diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 8, n. 1, p. 41-62, 2019.

SOUSA SANTOS (2006) B. **Em busca da cidadania global**. Entrevista a Imaculada Lopez, Programa Sem Fronteiras. **Disponível em:**  
<[www.dhnet.org.br/militantes/boaventura/boaventura\\_e.html](http://www.dhnet.org.br/militantes/boaventura/boaventura_e.html)>. **Acesso em:** 12 de jun. 2019.

TEISSERENC, P. Governança Territorial em Reservas Extrativistas. **Revista: Pós Ci. Soc.** v.11, n.22, pág. 19-46, julho/dezembro, 2014.