

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

PEDRO FABRÍCIO PÓVOA

Base Institucional e Representação Política no Brasil: um estudo sobre a institucionalização do Ministério das Cidades e do Programa Minha Casa Minha Vida.

RIO DE JANEIRO

2015

Pedro Fabricio Póvoa

Base Institucional e Representação Política no Brasil: um estudo sobre a institucionalização do Ministério das Cidades e do Programa Minha Casa Minha Vida.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas Estratégia e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento.

Rio de Janeiro
2015

FICHA CATALOGRÁFICA

P879 Póvoa, Pedro Fabricio.

Base institucional e representação política no Brasil : um estudo sobre a institucionalização do Ministério das Cidades e do Programa Minha Casa Minha Vida / Pedro Fabricio Póvoa. -- 2015.

90 f. ; 31 cm.

Orientadora: Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2015.

Referências: f. 84-90.

1. Política habitacional - Brasil. 2. Formulação de políticas – Setor público. 3. Programa Minha Casa Minha Vida (Brasil). I. Vianna, Maria Lúcia Teixeira Werneck, orient.

II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 363.5

Pedro Fabricio Póvoa

Base Institucional e Representação Política no Brasil: um estudo sobre a institucionalização do Ministério das Cidades e do Programa Minha Casa Minha Vida.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas Estratégia e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA:

Orientadora: Prof. Dr^a. Maria Lucia Werneck Vianna – IE/UFRJ

Prof. Dr. Cristiano Fonseca Monteiro – PPED/UFRJ

Prof. Dr^a. Ludmila Rodrigues Antunes – ICM/MACAÉ ADM -UFF

Rio de Janeiro 2015

Dedico este trabalho à minha companheira, Nafisa;
à meus pais, Jorge e Maria Alzira e irmãos, Marcos e Débora.

Agradecimentos

Agradeço a todos que cooperaram direta ou indiretamente para a elaboração desta dissertação.

Em especial a minha orientadora Dra. Maria Lucia Werneck Vianna, pelos conselhos e contribuições pertinentes ao texto, pela tranquilidade e confiança transmitida. Ao Dr. Cristiano Monteiro e Dra. Ludmila Antunes por terem aceitado fazer parte da banca examinadora. À professora Denise, pelos conselhos dados ao projeto inicial e pelo incentivo para que continuasse na área acadêmica durante o processo de tutoria.

Não poderia deixar de agradecer ao Instituto de Economia da UFRJ por me proporcionar um ambiente acadêmico propício ao debate, a troca de conhecimentos e experiências. Agradeço a CAPES pelo auxílio financeiro que me permitiu a dedicação exclusiva ao mestrado. Aos funcionários e professores do PPED, muito obrigado.

Não sei se conseguiria finalizar a dissertação sem as pausas vespertinas para o cafezinho e conversas. Obrigado, Conrado Krivochein e Cecília Tomassini, pelas companhias e distrações em momentos importantes de descanso.

Certo que sem o apoio destas pessoas esta jornada não seria possível. Obrigado, meus pais, Jorge e Maria Alzira. Obrigado, Irene Rizzini e Malcolm Bush, pelo acolhimento e inspiração.

Por mais difícil que fosse o desafio e por mais obstáculos que aparecessem no caminho, sua presença me trazia forças para continuar. Agradeço a minha companheira, Nafisa Rizzini, por todo amor, paciência, cuidado, carinho e estímulo desde a escolha do programa ao término da dissertação.

Agradeço a todos os amigos que entenderam este período de introspecção, mas sempre me incentivaram o quanto puderam.

Sumário	
Agradecimentos	3
Lista de Gráficos, Quadros e Tabelas:.....	6
Lista de siglas:	7
Resumo:	8
Abstract:.....	9
INTRODUÇÃO.....	10
Capítulo 1. Base institucional e representação de interesses no Brasil.....	15
1.1 - Introdução	15
1.2 - Presidencialismo	16
1.2.1. - SISTEMA PRESIDENCIALISTA BRASILEIRO	20
1.2.2 – A institucionalização do Presidencialismo	23
1.3 - Federalismo	27
1.3.1- Federalismo Brasileiro e a Constituição de 1988	28
1.3.2 - Federalismo e Política Social	31
1.4 - Sistema Eleitoral Brasileiro	31
1.4.1 - Partidos Políticos como Microcosmos do Sistema Político Brasileiro.....	35
1.4.2 - Fases e modelos de partidos políticos	37
1.4.3. Características do Sistema Eleitoral Brasileiro	41
1.5 - O Sistema de Representação no Brasil.	42
Capítulo 2: ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO INSTITUCIONAL BRASILEIRO.....	46
2.1 – Introdução:	46
2.2 – Políticas Públicas	48
2.2- INFLUÊNCIAS DAS INSTITUIÇÕES NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	52
2.3. INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES	58

2.3.1 Crise Política e mudança na gestão do Ministério das Cidades.	63
2.3.2. Reflexos da crise econômica na produção de políticas públicas habitacionais.....	66
2.4. Investimentos em urbanização: quem paga a conta?	68
2.5. Diagnóstico do déficit habitacional e a nova política para o setor.	71
2.6 Programa Minha Casa Minha Vida: resultados de uma política econômica de cunho habitacional.	77
Considerações Finais	81
Bibliografia:	84

Lista de Gráficos, Quadros e Tabelas:

Figura 1: Círculos concêntricos de Durverger, p.33.

Figura 2: Modelo simplificado de sistema político, p.50.

Tabela 1: Tipologia das Cidades Brasileiras, p.63.

Tabela 2: Grupamento de famílias por capacidade de pagamento e risco creditício, p.64.

Tabela 3: Déficit habitacional brasileiro por tipologia das cidades (2006), p.65.

Tabela 4: Déficit habitacional (2006) por faixa de renda, p. 65.

Tabela 5: Valores máximos de venda das Unidades habitacionais para beneficiários com renda familiar de até 3 salários mínimos, p.67.

Tabela 6: Valores máximos das unidades habitacionais, por característica do município para beneficiários com renda entre 3 e 10 salários mínimos, por município e região, p.68.

Lista de siglas:

CMP - Central dos Movimentos Populares.

CONAM - Confederação Nacional das Associações de Moradores.

ConCidades - Conselho das Cidades.

BNH - Banco Nacional de Habitação (BNH).

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

FNHIS - Fundos de Habitação de Interesse Social.

FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana.

FAUUSP - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Fupam - Fundação para a Pesquisa em Arquitetura e Ambiente.

LabHab - Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos.

MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia.

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento.

PFL – Partido da Frente Liberal.

PIB – Produto Interno Bruto.

PlanHab - Plano Nacional de Habitação.

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida.

PP - Partido Progressista.

PT – Partido dos Trabalhadores.

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira.

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

UNMP - União Nacional por Moradia Popular.

Resumo:

O direito à moradia digna não é exercido por grande parte da população de baixa renda nas grandes metrópoles brasileiras. Por ser um direito, o Estado deveria prover estas habitações ou subsidiar sua compra, pois muitas vezes o mercado não possui interesse em atender certas camadas da população, principalmente as mais pobres. O recente programa habitacional do governo tem como objetivo enfrentar o déficit habitacional existente, mas transfere o protagonismo da política habitacional para o setor privado, colocando em xeque a capacidade do programa em alcançar seus objetivos. A dissertação se propõe a analisar o processo de elaboração desta política sob a luz das principais instituições envolvidas, no jogo político brasileiro e na representação democrática.

Palavras Chaves: base analítica institucional, Programa Minha Casa Minha Vida, representação de interesses.

Abstract:

The right to adequate housing is not effectively exercised by a major part of the low-income population in Brazil's metropolitan areas. Being a formally constituted right, the State should provide homes or subsidize their acquisitions since, frequently, the market has no interest in supporting certain segments of the population, especially the poorest ones. The latest housing program instituted by the government aims to address the existing housing deficit, however it transfers to the private sector the role of housing support, putting at risk the program's ability to achieve its objectives. This study aims to analyze the process of formulation of this policy, through the perspective of the main institutions involved in the Brazilian political arena and the democratic representation.

Keywords: institutional analytical basis, Programa Minha Casa Minha Vida, representation of interests.

INTRODUÇÃO

A habitação é um direito fundamental. Constitui um “mínimo social” capaz de proporcionar que indivíduos e grupos sociais desenvolvam plenamente suas capacidades.

Embora o direito à moradia só tenha sido reconhecido em 2000¹, o Brasil já possuía um histórico de políticas públicas para o setor. A política habitacional, política pública destinada à efetivação do direito à moradia, é caracterizada pela provisão direta e/ou por subsídios ou oferta de financiamentos para a aquisição de habitações. Justifica-se ora devido às falhas dos mercados privados em sua provisão e financiamento, ora pela característica deste bem como condição básica e indispensável para a sobrevivência dos indivíduos e um direito do cidadão.

O rápido processo de urbanização e regionalização, entre as décadas de 1940 e 1980, teve expressivo impacto na formação do espaço urbano e na localização da população. Brito e Souza (2005) estimaram que somente entre 1960 e o final dos anos 1970, auge do ciclo de emigração, mais de 40 milhões de pessoas saíram do campo em direção às cidades, desconsiderando os emigrantes indiretos, filhos tidos pelos migrantes rurais nas cidades. Esse gigantesco deslocamento populacional em curto período de tempo dimensiona as profundas transformações sociais, políticas, econômicas e culturais pelas quais atravessava a sociedade brasileira. A pobreza rural desloca-se para os centros urbanos.

Nesse período surgem a grande demanda de serviços públicos e dificuldade de localização nas cidades, cada vez mais precárias e menos acessíveis às camadas mais pobres. A metropolização da pobreza deve-se a valorização do solo urbano nas regiões centrais e ao deslocamento das massas trabalhadoras para regiões mais distantes devido à especulação imobiliária e a incapacidade de pagamento das classes populares. O processo de formação das cidades brasileiras sustentou-se a partir de um perverso ciclo de acumulação de capital, fundamentado na apropriação de diversos tipos de renda urbana, ocasionada pelas desigualdades

¹ Através da Emenda Constitucional 26/2000, que alterou o art. 6 da Constituição Federal e o colocou entre os direitos sociais,

nas condições de vida entre as áreas apropriadas pelos que têm o poder de segregação e o conjunto da cidade formado pelas áreas mais precárias e com dificuldades de acesso a diversos serviços (RIBEIRO, 1998). Este ciclo reproduzia nas cidades o pacto elitista entre os proprietários de terra e de capital, responsável pela manutenção das desigualdades sociais e subordinação política das classes populares. As cidades brasileiras foram submetidas a estes interesses, originando sucessivas políticas de proteção e favorecimento dos setores imobiliários, da construção civil e de concessão de serviços públicos. As populações mais humildes da sociedade urbana eram integradas de forma subordinada e regulada. O Estado tolerava sua expansão e reprimia quando interferisse nos seus interesses. Desta forma, concentrou-se a riqueza nas áreas centrais das cidades, expandindo as áreas periféricas.

As regras que excluem as camadas populares dos processos decisórios ainda vigoram na base institucional brasileira. Para atender as novas demandas, atribuições e complexidades do Estado moderno, novas instituições e políticas públicas são necessárias. O presente trabalho busca mostrar o processo de institucionalização do Ministério das Cidades e do Programa Minha Casa Minha Vida frente às influências da base institucional brasileira formada pelo presidencialismo, federalismo e sistema eleitoral proporcional de lista aberta.

Além desta introdução, a dissertação possui mais dois capítulos, além das considerações finais. No primeiro capítulo, analisa-se o surgimento e as principais características da base institucional brasileira. Através de uma revisão bibliográfica da literatura existente sobre o presidencialismo, federalismo e sistema eleitoral, objetiva-se entender como funciona o processamento das demandas por políticas públicas e as motivações dos legisladores e gestores para as tomadas de decisões políticas. As características do presidencialismo são evidenciadas ao serem contrapostas ao sistema parlamentarista. Após definir e caracterizar o sistema presidencialista, o texto foca nas particularidades deste regime no Brasil. O federalismo é uma das formas de organização territorial do poder. O texto busca explicar o significado, a origem e as características do federalismo brasileiro no que se refere à unidade política nacional e a autonomia subnacional, mostrando o complexo desenho institucional de controles mútuos que evita o domínio da União

(governo nacional) sobre os estados e municípios (governos subnacionais) e vice-versa. O federalismo pressupõe uma descentralização administrativa, de recursos e de poder político para os governos locais. A descentralização do poder político reflete nas estratégias que as instituições político partidárias adotam para alcançarem o poder. As motivações políticas dos partidos e as características da democracia brasileira são expostas na seção do capítulo que examina o sistema eleitoral do país para os cargos dos poderes legislativos e executivo. Uma reflexão sobre a representatividade dos segmentos sociais na democracia brasileira e o sistema de representação vigente, que poderiam ter sido incluídos na seção sobre o sistema eleitoral, foram exposta separadamente para facilitar a fluidez do texto.

O segundo capítulo dedica-se aos processos de institucionalização do Ministério das Cidades e do Programa Minha Casa Minha Vida. Inicia-se o capítulo com uma revisão de literatura sobre o campo das políticas públicas, sua origem e a contribuição de alguns autores. Os motivos que levam os governos, produtores por excelência de políticas públicas, a priorizarem e a executarem determinadas ações em detrimento de outras são passíveis de análise. Neste sentido, o sistema teórico desenvolvido por Easton (1965) permite relacionar a formulação e os resultados das ações governamentais no ambiente em que o governo está inserido. Para o autor, as políticas públicas recebem *inputs* da sociedade (partidos, mídia, grupos de interesses) que influenciam suas ações (*outputs*) e os efeitos destas (*outcomes*). No processo de definição de agenda, elaboração e implementação de políticas públicas em sociedades complexas, os Estados possuem uma autonomia relativa; uma margem de atuação permeável às influências e apoios externos e internos. As condições para a implementação de determinadas políticas públicas dependem da autonomia dos Estados bem como de suas capacidades institucionais, que se modificam conforme o momento histórico do país, da burocracia e dos interesses da sociedade expressos pelas lideranças políticas eleitas.

As relações entre os poderes, os três níveis de governo, coalizões partidárias e a sociedade e o Estado, vistas no capítulo 1, balizam a atuação das instituições do governo e a produção de políticas públicas. Os conflitos inerentes entre os diversos segmentos da sociedade, como grupos de interesses e movimentos sociais, influenciam diretamente a formulação, a implementação e os efeitos da ação estatal.

A segunda seção do capítulo 2 dedica-se a mostrar que de acordo com a abordagem da escolha racional as políticas públicas sociais brasileiras criadas após a redemocratização do país deveriam ter um caráter clientelista e não universal como de fato ocorreu. Argumenta-se que o texto da constituição de 1988 foi o principal fator explicativo. No caso específico da reforma urbana, a inclusão de dois artigos ao texto final que reconheciam a função social da terra e a exigência de leis complementares para regular o uso e ocupação do solo urbano foram conquistas dos movimentos sociais. No início da década de 2000, dá-se mais um passo importante na institucionalização das pautas por uma reforma urbana com a aprovação do Estatuto das Cidades. A ascensão ao poder de um partido ligado às causas sociais trouxe novas esperanças para os movimentos sociais por uma reforma urbana incluyente que vislumbravam possibilidades reais de mudanças estruturais na lógica em que as cidades brasileiras se organizam. Esta esperança foi reforçada na institucionalização do Ministério das Cidades e na participação popular na gestão, e no planejamento de ações.

Entretanto, como mostra a terceira seção do capítulo 2, fatores exógenos ao Ministério interferiram diretamente na gestão participativa e na condução de suas políticas. A primeira deve-se a denúncias de corrupção no núcleo do governo e os resultados das negociações entre o poder Executivo e o Congresso para definir uma estratégia que pudesse evitar que a crise não se transformasse em uma crise no sistema político. Não pertence ao escopo do texto analisar a crise em si, somente os reflexos no Ministério das Cidades. O segundo fator está associado à crise econômica de 2008 e as políticas anticíclicas adotadas pelo governo para injetar recursos na economia com intuito de suprir a retração do setor privado. Associados, estes dois fatores foram fundamentais para a exclusão de pautas da agenda de reforma urbana na elaboração do PMCMV.

O trabalho se encerra com algumas considerações finais acerca das distorções na representação política nas arenas democráticas, da incompatibilidade dos interesses inclusos na agenda política e as demandas da população brasileira. Estas distorções comprometem a elaboração de políticas públicas democráticas e emancipatórias. O Exemplo do PMCMV é emblemático, pois o governo transfere ao

mercado a decisão sobre a parcela da população que poderá exercer o direito de morar dignamente.

Capítulo 1. Base institucional e representação de interesses no Brasil.

1.1 - Introdução

O início do período de redemocratização do Brasil foi marcado pelo intenso debate institucional sobre uma nova alternativa à estrutura institucional malsucedida que vigorou no país na experiência democrática anterior, entre 1946 e 1964. Durante a Assembleia Nacional Constituinte que precedeu a Constituição de 1988, as leis eleitorais e o regime presidencialista foram os principais pontos que os parlamentares buscaram alterar. O objetivo de uma nova legislação partidária e eleitoral era obter um sistema partidário composto por poucos partidos e que houvesse disciplina. Em relação ao regime político, a tendência a gerar conflitos institucionais insolúveis deveria ser abolida, mesmo que significasse a adoção de outro regime.

Entretanto, a Constituição de 1988 não incluiu nenhuma destas reformas. O presidencialismo foi mantido e o plebiscito de 1993 findou a possibilidade de adoção ao regime parlamentarista. Da mesma forma, a legislação eleitoral manteve o princípio proporcional e a lista aberta como critérios para o preenchimento das cadeiras legislativas.

Este capítulo inicia-se com a análise das instituições que compõem a base institucional brasileira: o presidencialismo, o federalismo e o sistema eleitoral proporcional de lista aberta. O debate recente sobre as instituições brasileiras tem como centralidade a preocupação sobre os efeitos desta base institucional e os interesses da sociedade expressos por seus representantes nas arenas deliberativas através dos processos de formulação e implementação de políticas públicas e mudanças institucionais.

A tentativa de isolar cada um dos elementos que compõem a base institucional brasileira mostrou-se por muitas vezes inútil, inviável e inócua. As particularidades e minúcias de cada um destes elementos, se analisados isoladamente, seriam incapazes de refletir de forma precisa a complexidade do processo de tomada de decisões políticas do governo. Portanto, na análise de cada

um destes elementos que compõem a base institucional brasileira há menções e correlações com os demais componentes institucionais.

As decisões referentes à produção de políticas públicas e mudanças institucionais interferem diretamente na qualidade de vida e bem estar dos cidadãos. Em um regime democrático, estes temas devem ser debatidos de forma que os parlamentares escolhidos pela sociedade possam decidir de acordo ou com o bem estar coletivo ou com o desejo do grupo que o parlamentar representa. Entretanto, determinados grupos na sociedade dominam as arenas de representação fazendo com que seus interesses prevaleçam tanto no desenho institucional dos governos quanto na elaboração e implementação de políticas públicas. Algumas reflexões sobre o sistema representativo encerram este capítulo.

1.2 - Presidencialismo

O regime presidencialista em vigor no Brasil é um sistema político minoritário se comparado aos demais países liberais democráticos do pós-guerra, que adotaram o sistema parlamentarista. Sartori (1993) define o sistema presidencialista a partir de três critérios que articulam entre si. Um sistema é presidencialista se e somente se: (1) a escolha do chefe de Estado se dá mediante eleição popular (direta ou indireta) e por um período preestabelecido; (2) o Parlamento não possui o poder de nomear nem de remover o governo; (3) o chefe de Estado também é o chefe do governo. Preenchidas estas condições, concomitantemente, teríamos um sistema presidencialista “puro”.

O primeiro critério definido por Sartori contempla duas possibilidades: eleições populares diretas ou indiretas para presidente. Como a prática estabelecida em eleições indiretas é a confirmação pelo parlamento do candidato que detiver a maioria relativa do voto popular, o resultado prático desta forma de eleição não difere da forma direta. Portanto, quando o parlamento ou o colégio eleitoral apenas homologa o resultado da escolha popular, é irrelevante se as eleições são diretas ou indiretas. Entretanto, a interferência resulta em transgressão da escolha popular. Raciocínio análogo poderia ser utilizado para o terceiro critério exposto por Sartori. O Parlamento não deve dissimular a escolha popular ao criar empecilhos para que o

chefe de Estado governe ou querer se responsabilizar por algum ministério de forma independente ao comando do Executivo.

Com exceção dos Estados Unidos, todos os sistemas presidencialistas foram intermitentes. Estas sequências de rupturas, em mais de 30 países presidencialistas, incluindo o Brasil, colocam sob suspeita a capacidade estabilizadora do sistema presidencialista.

Para Stepan (1990), as três capacidades políticas mais importantes para a consolidação democrática são: a eficácia, a legitimidade e a flexibilidade para controlar crises. Entende-se por eficácia a capacidade do sistema político em produzir maiorias nos poderes Legislativo e Executivo para formular e implementar políticas públicas e mudanças institucionais desejáveis. A legitimidade é a capacidade de manutenção de vínculos com as opiniões majoritárias no país e a prática de um governo que respeite e aja conforme a constituição vigente. Já a flexibilidade para controlar crises é a capacidade do sistema político em prevenir e solucionar crises de governo, antes que estas crises se convertam em crise do regime político.

Em relação à eficácia, no sistema parlamentarista há grandes incentivos para o governo negociar com o Congresso. É um sistema cuja sobrevivência do governo depende da maioria do legislativo que avaliza as decisões políticas e institucionais. Caso o partido ou a coalizão de governo não possua a maioria das cadeiras no parlamento, a necessidade de negociar torna-se ainda maior. Em sistemas presidencialista, o cálculo de incentivos dos parlamentares pode significar um distanciamento e isolamento ao presidente caso uma política ou reforma impopular, mas imprescindível, tenha que ser negociada.

Em relação à legitimidade dos sistemas de governo, no sistema parlamentarista não é possível governar contra a vontade da câmara. Não há incentivos para o uso de decretos pelo Executivo, portanto, estes são raros. Por outro lado, nos sistemas presidencialistas existem dispositivos para que o governo utilize medidas excepcionais de concentração de poder com o objetivo de excluir o Legislativo dos processos decisórios ou impedir sua atuação. Nestes casos, tanto o sistema de representação quanto a própria democracia são afetados devido aos possíveis riscos de quebra das regras constitucionais.

Para poder comparar os sistemas de governo deve-se adotar alguns critérios para avaliar o que seria um bom e um mau desempenho. O argumento que endossa a preferência ao sistema parlamentarista em detrimento ao presidencialismo fundamenta-se em sua maior flexibilidade às crises. Um sistema flexível é menos exposto a riscos devido a seus mecanismos autoregulatórios. Linz e Valenzuela (1987) afirmam que “as crises do sistema parlamentarista são crises de governo e não de regime”. Os argumentos a favor do sistema presidencialista são baseados na maior eficácia e ausência do imobilismo parlamentarista indesejável. Os argumentos favoráveis ao menor risco do sistema parlamentarista também são refutados pois a ineficácia do governo parlamentarista, em longo prazo, e o consequente desgaste de sua legitimidade os expõem a uma crise sistêmica.

Pérez-Liñan afirma que algumas análises comparativas das relações entre os poderes Executivo e Legislativo nos regimes presidencialistas partem do pressuposto de que o confronto entre estes poderes eleitos democraticamente gera dois efeitos antagônicos: estabilidade das políticas e a instabilidade do sistema. Linz (1994) e Riggs (1988) concluíram que o sistema presidencialista tem maior propensão à ruptura democrática que o sistema parlamentarista, pois não possui alternativas capazes de garantir a unidade de propósito entre o executivo e a câmara, como a dissolução do parlamento ou o voto de desconfiança.

A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo nos sistemas presidencialista e parlamentarista pode ser entendida da seguinte maneira: no presidencialismo há independência mútua entre os poderes, cada poder possui mandato fixo e próprio. No sistema parlamentarista há dependência mútua entre os poderes. Outra diferença importante deve-se a distinção entre chefe do Estado e chefe de governo no sistema parlamentarista. Enquanto o primeiro desempenha um papel simbólico na continuidade do Estado, o parlamento nomeia um chefe de governo por um período determinado, que conduz os negócios públicos. Por não ser eleito diretamente pelo povo, o chefe de governo responde politicamente ao parlamento que pode substituir o governo através de uma moção de censura em caso de desacordo sobre os rumos do governo. Este voto de não confiança requer a maioria simples da câmara mais significativa do parlamento, evitando que a crise de governo se estenda ao sistema político. Ainda no parlamentarismo, o chefe de

Estado possui a prerrogativa de dissolver o parlamento e convocar novas eleições caso este não forme um governo tempestivamente.

A eficiência do sistema presidencialista puro deve-se a institucionalização da prática política denominada *pork-barrel*² entre os poderes Executivo e Legislativo. Esta prática política consiste em trocas entre o congresso e a presidência. Somente é possível mediante três fatores: governos sem princípios ideológicos claros, partidos fracos e indisciplinados e políticas centradas na esfera local. Assim, em termos estruturais, o presidencialismo puro requer um Estado fraco. Portanto, as virtudes de um sistema presidencialista devem ser observadas nos sistemas semipresidencialistas, baseados na partilha e separação do poder. (SARTORI, 1993)

Sobre a transição de regimes autoritários para democráticos nos países da América Latina, ocorrida entre as décadas de 70/80, Sartori (1993) argumenta que nas democracias latino-americanas não existem partidos adequados ao parlamentarismo. Especificamente sobre o Brasil, coloca da seguinte maneira:

“..é difícil encontrar um país que seja tão antipartido quanto o Brasil, tanto na teoria quanto na prática. Os políticos referem-se aos partidos como partidos de aluguel. Mudam de partido livre e, frequentemente, votam em desacordo com sua orientação e recusam-se a aceitar qualquer tipo de disciplina partidária, sob a alegação de que não se pode interferir na sua liberdade de representar seus eleitores. Assim, os partidos são entidades voláteis e destituídas de poder; e o presidente brasileiro fica boiando num vácuo, sobre um Parlamento incontrolável e eminentemente atomizado. A cultura e a tradição política brasileira fomentam a formação de partidos inadequados ao parlamentarismo”. (SARTORI, 1993).

A história recente da América Latina mostra que, em regimes presidencialistas, o reequilíbrio do sistema político após crises institucionais ocorreu devido às intervenções político-militares e não por intermédio do poder legislativo. O mau desempenho de um governo em um sistema de forte responsabilização pessoal do chefe do Executivo, que não pode ser sacado por vias constitucionais, é um convite a remoção forçada. Juan Linz (1994) disserta sobre este ponto da seguinte maneira:

² Termo norte-americano: festim e doações com a finalidade de comprar votos.

“Uma vez que ambos [o presidente e o congresso] derivam seu poder do voto do povo (...), um conflito está sempre latente e, às vezes, é provável que irrompa de forma dramática; não há um princípio democrático para resolvê-lo e os mecanismos que possam existir na constituição são geralmente complexos, muito técnicos, cheios de technicalidades legais e, portanto, de legitimidade democrática duvidosa para o eleitorado. Portanto, não é por acidente que em algumas dessas situações, os militares intervenham como poder moderador” (LINZ, 1994, p. 7).

1.2.1. - SISTEMA PRESIDENCIALISTA BRASILEIRO

O sistema Presidencialista brasileiro possui características singulares. Abranches (1988, pp. 21-22.) o define da seguinte forma

“...é um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão”. (ABRANCHES 1988)

Lijphart (2003) mostra que as democracias modernas são organizadas de acordo com dois modelos básicos: o majoritário e o consociativo. O hibridismo do modelo brasileiro é resultado da agregação da dispersão política e da impossibilidade de formação de maiorias unipartidárias de sustentação do governo, característica de modelos consociativos; e do poder executivo enquanto poder dominante, característica do modelo majoritário. No caso brasileiro, ambas características são exacerbadas.

O mandato presidencial tem amplo controle de recursos estatais e plena responsabilidade na condução do governo. De acordo com Limongi e Figueiredo (1998),

“(...) a presidência da república no Brasil é uma presidência fortíssima em termos legislativos, administrativos e distributivos, além de possuir poder de veto embora uma maioria simples no Congresso seja suficiente para derrubá-lo”. (LIMONGI E FIGUEIREDO 1998)

Por sua vez, o Congresso não tem participação ativa nas decisões de governo. Teoricamente, as escolhas políticas do Executivo não são influenciadas pela composição partidária no parlamento. O Congresso sequer tem capacidade de frear o ímpeto legislativo de um governo popular. No entanto, possui poderes de

homologação e veto. Assim, embora os congressistas não governem, não é possível governar sem eles.

As lógicas que movem os parlamentares e o presidente da república são distintas e por vezes contraditórias. Os interesses defendidos pelos parlamentares tendem a serem mais particularistas por representarem determinados segmentos da sociedade, o que não quer dizer decidam sempre pela maximização da utilidade dos setores que representam e não pelo bem-estar coletivo. O presidente é o responsável perante a Nação. Os parlamentares são intermediários dos interesses privados a que representam. Na esfera política, dificilmente os interesses coletivos e particularistas conseguem se articular, muito menos concretizar programas de governo que os satisfaçam conjuntamente (ANDRADE, 1991).

Para impor e aprovar projetos, o Executivo necessita do suporte do Congresso, que possui a prerrogativa de definir a pauta de votação, além de poder vetar suas iniciativas. As negociações entre os poderes são intensas. Se o governo não possuir um acordo programático bem definido que possa ordenar os projetos, a conciliação dos interesses entre os poderes é realizada a partir da negociação, entre o executivo e os congressistas, para impor a agenda preestabelecida pelo executivo, que dependerá de alguns fatores inerentes ao processo político. Quanto mais urgente, ou maior, forem às mobilizações populares para um projeto ou programa específico, maior a possibilidade de entrar na pauta de debates e ser aprovado no Congresso. Caso o governo possua altos índices de aprovação, amplia seu poder de agenda, além de facilitar a adoção de medidas em prol do bem-estar coletivo, pois os parlamentares não irão optar pelo confronto e medir forças com um chefe do executivo tão popular. Entretanto, se a popularidade do presidente não o permitir um poder de agenda categórico, o executivo terá que negociar apoio com os parlamentares, de forma coletiva, através dos líderes das bancadas, ou até individualmente. As moedas de troca são as mais variadas, vão desde nomeações a cargos e distribuição de verbas até concessões públicas, inclusive de rádio e televisão. O apoio ao presidente é, portanto, pontual, instável e precisa sempre ser renovado. (PALERMO 2000; FIGUEIREDO e LIMONGI; 1998; ANDRADE 1991).

Em relação à aprovação e popularidade dos representantes políticos, o papel desempenhado pela mídia e os órgãos de imprensa no campo da disputa política pode interferir na construção desta realidade. O poder simbólico dos veículos de

comunicação pode agir ampliando ou reduzindo determinadas práticas políticas, capazes de promover até uma disjunção entre os fatos reais e a interpretação que lhe foi conferida. A mídia opera como uma nova instância de poder. (BOURDIEU 2002; CERVI 2006)

Em um ambiente de alta dispersão política como no Congresso Nacional, cuja representação parlamentar muitas vezes caracteriza-se por interesses particularistas, propostas que poderiam elevar o bem-estar da sociedade são preteridas e sequer colocadas em debate. Ademais, algumas pautas poderiam ser agregadas com intuito de racionalizar os esforços legislativos. As demandas particularistas dos parlamentares, normalmente possuem prioridade no plenário, são atomizadas, debatidas individualmente, o que reduz a qualidade decisória. Cria-se uma sobrecarga no legislativo devido à discrepância entre a quantidade de demandas institucionais apresentadas e a capacidade de atendimento das mesmas. O processamento político é falho por não conseguir administrar as demandas de interesse coletivo conforme a definição contida no programa de governo ou em sua filosofia. Se algumas das pautas congressuais fossem agregadas, poderia evitar que o governo selecionasse alguns temas apenas mediante pressões externas ou conjunturais. A sobrecarga por desagregação é inerente ao regime presidencialista em que o país está organizado.

Na redemocratização do país após o período autoritário, atribuiu-se ao Estado superar as desigualdades, o atraso e os regionalismos existentes. A constituição confere ao Presidente da república ampla capacidade de iniciativa política para desencadear as reformas necessárias ao desenvolvimento nacional, embora a mesma constituinte não tenha eliminado a necessidade de negociar apoio no congresso. Entretanto, a instabilidade destes apoios praticamente aniquila a capacidade de planejamento de médio e longo prazo do governo. O elevado custo político para atender demandas atomizadas acarreta em um reduzido debate sobre o planejamento de políticas públicas e em crescentes entraves para a formação de maiorias congressionais, mesmo em votações específicas. O reflexo evidencia-se na dificuldade do executivo federal em prover políticas públicas universais e implementar suas decisões.

Há uma contradição entre a amplitude dos poderes concedidos ao Executivo e sua estreita base de apoio institucional. Tal contradição estimula o uso corriqueiro de

decretos e medidas provisórias pelo governo em diversas áreas de políticas públicas, acabando por convertê-las em um instrumento ordinário de legislação. O que deveria ser uma exceção acaba por se tornar regra. O legislativo é excluído do debate político, prevalecendo certo autoritarismo por parte do Executivo. “O uso efetivo que o presidente faz desde 1985 das Medidas Provisórias é considerado uma autêntica usurpação dos poderes do Congresso por parte do Executivo, que procura mantê-lo subordinado” (DINIZ, 1997). Os meios de ação legislativa à disposição do presidente cumprem com as funções de centralizar o processo decisório e de excluir os demais atores. A emissão constante de Medidas Provisórias pressiona o Congresso a aceitar como habitual o dilema de funcionamento do Executivo sem quaisquer tipos de entraves institucionais. Ou seja, esta perspectiva de atuação da presidência, baseada na governabilidade obtida através da concentração do poder decisório, não encontra nenhum mecanismo de contrapesos (*checks and balances*), pois o Congresso não se constitui como um obstáculo à sua ação. Figueiredo e Limongi (1995) comprovam este argumento através de evidências empíricas referentes à elevada edição de medidas provisórias e sua baixa taxa de rejeição por parte do Congresso. Os mecanismos institucionais vigentes a partir da Constituição de 1988 concederam um poder de agenda categórico ao chefe do Executivo. Como veremos agora, as crises de governabilidade são as manifestações mais latentes do regime presidencialista brasileiro atual.

1.2.2 – A institucionalização do Presidencialismo

Durante o período compreendido entre os anos de 1930 e 1980, os governantes brasileiros promoveram a centralização política e administrativa, regularam a relação capital-trabalho, investiram na indústria de base e na infraestrutura econômica. Criaram e integraram mercados ao subsidiar o setor privado e elevar tarifas alfandegárias para a entrada de produtos industrializados estrangeiros. Andrade (1991) afirma que o rápido crescimento da economia neste período permitiu o desenvolvimento de interações competitivas de base cooperativa entre os principais agentes no quadro institucional do presidencialismo brasileiro, e que enquanto a lógica das decisões de governo era baseada em tomadas de decisões de racionalidade técnica e instrumental, a organização política

presidencialista mostrou-se oportuna. Ainda segundo o autor, sem a vigorosa expansão da economia brasileira no período, que trouxe apoio político e popular aos governos, não seria possível a manutenção dos padrões observados da relação entre a sociedade e o Estado.

O intenso dinamismo econômico neste período compensava a concentração de recursos e a arbitragem do Executivo. As linhas de atuação do governo incluíram as seguintes estratégias: de cooptação por distribuição seletiva (regional e setorial) dos recursos disponíveis; de intermediação particularista de interesses no legislativo; de pressão sobre os órgãos centrais por setores influentes das elites e a de participação das bases do sistema no jogo clientelístico. (ANDRADE; 1991)

O êxito do sistema presidencialista no período era devido também ao sucesso estatal em mediar conflitos entre os interesses sociopolíticos e a consequente manutenção da ordem estabelecida. Cabe refletir sobre as circunstâncias dos três principais tipos de conflitos de interesses no período de formação e vigência do presidencialismo e como os mecanismos institucionais atuaram para superá-los. (ANDRADE, 1991)

Nos conflitos horizontais entre a burguesia emergente, representada pelo setor urbano-industrial, e as oligarquias agrárias, o Estado tornou compatíveis os interesses díspares ao não alterar o *status quo* político do Congresso, claramente favorável aos interesses oligárquicos rurais, e ao criar mecanismos institucionais para que os interesses das corporações dialogassem diretamente com o chefe do Executivo. A politização dos conflitos entre estas elites concentrou-se na esfera do executivo sem que o Congresso fosse aliado de sua função mediadora dos interesses da sociedade. (ANDRADE, 1991, RIBEIRO, 1988)

Os conflitos verticais de ordem classista foram resolvidos de formas variadas: pela incorporação populista de demandas sociais abrangentes; pela regulamentação da relação capital-trabalho; pela criação de programas sociais ou através da repressão. As reivindicações das classes populares sequer eram institucionalizadas e representadas em arenas políticas. Os interesses políticos de exclusão da participação popular nas decisões políticas revelaram-se na intervenção militar de 1964, que interrompeu um governo democraticamente eleito, cujo conteúdo programático incluía a perspectiva de atendimento de causas sociais latentes. A ordem institucional baseada no compromisso elitista impedia a abertura de diálogo

com as camadas populares da sociedade que possuíam fragilidade de organização devido às rápidas mudanças estruturais vivenciadas, principalmente pelo crescimento desordenado das populações urbanas que se aglomeravam sem qualquer planejamento estatal nas cidades no período entre as décadas de 1940 e 1970. (RIBEIRO,1988)

A centralização política e econômica acirrou os conflitos inter-regionais. Os interesses singulares de cada oligarquia estadual eram negociados diretamente com o executivo, pelo seu respectivo governador e por sua bancada. Os interesses comuns das oligarquias estaduais, como a contraposição aos desejos autoritários do executivo, eram representados no Congresso Nacional utilizando seus poderes de veto e homologação. (ANDRADE, 1991, RIBEIRO, 1988)

Fica evidente como os conflitos existentes e a compatibilização dos interesses nas origens do presidencialismo brasileiro eram resolvidos através da arbitragem estatal. Soluções democrático-parlamentares eram inexecutáveis e impensáveis. Para entendermos os motivos que levaram a concessão de amplos poderes ao presidente da república temos que reconstituir e repensar os padrões gerais da segmentação-política brasileira (RIBEIRO,1988).

Andrade (1991) argumenta que após a ruína da Primeira República não houve transição para uma nova estrutura política. A revolução de 30 não conseguiu desfazer o sistema oligárquico vigente e as oligarquias rurais não mais conseguiriam conduzir o país da forma por elas desejada. O resultado deste impasse foi o pacto elitista entre a nova oligarquia industrial emergente e a tradicional oligarquia agrária. Como dito anteriormente, a desarticulação de canais de negociação entre as elites, que negociavam sempre através do Estado, fruto do desordenamento político, não colaborava para o surgimento de um civismo democrático e do espírito público.

Para Souza (2000), o país teria passado por uma modernização seletiva. O marco inicial desta modernização no país data da vinda da família real e a abertura dos portos em 1808, identificado pelo autor como o momento do desenvolvimento do Estado racional e do mercado competitivo no país. O valor predominante na sociedade passa a ser o individualismo moral ocidental, embora ainda haja outros concorrentes. A sociedade brasileira não se modernizou em todas as esferas, permaneceu relações de dependência e vínculos de dominação que persistem até hoje. O que mudou na sociedade brasileira foi que o autor da dominação deixou de

ser o colono e passa a ser qualquer um que possuísse capital ou outro instrumento de poder. O autor questiona a visão do personalismo e a visão da sociedade brasileira pré-moderna, descrita em Freire (1933), a qual o brasileiro seria movido por relações de afeto, emoções e sentimentos, e não pela racionalidade.

Souza critica ainda o conceito de patrimonialismo como característica desta sociedade brasileira dita pré-moderna. Para o autor, a hierarquia social e o acesso ao poder estão ligados ao capital econômico, capital cultural, que se divide entre capital familiar e escolar, e o capital social. É a apropriação diferenciada destes capitais que constitui a diferenciação entre as classes. As classes oprimidas não têm acesso a estes capitais.

A grande dificuldade política do final dos anos 1930 consistia na reunificação de uma sociedade desordenada, em forte expansão capitalista, que acomodasse o tradicionalismo agrário arcaico, que não abria mão de sua autonomia, e os novos agentes do desenvolvimento capitalista. Devido à impossibilidade em dissociar economia e política, a alternativa adotada pelas elites agrária e industrial foi evitar o confronto, pois envolveria elevados riscos políticos e econômicos para ambas. O pacto elitista deu origem, portanto, a um poder superior e independente das partes, que não precisasse se aliar, em nenhum momento, a alguma das elites contra a outra para manter a ordem institucional. Caberia ao chefe deste Estado³, na figura do Presidente da República, a construção nacional e a condução do país pelos caminhos do desenvolvimento e da justiça social.

A escolha de concentração de poder em torno do Presidente teve como princípio organizar o país institucionalmente para superar os desafios do desenvolvimento socioeconômico, não houve preocupação sobre a mediação dos conflitos políticos de nossa diversidade social. A pluralidade de opiniões políticas teria espaço em um sistema de representação perante o Estado. Entretanto, a cooptação deste sistema pelas elites foi realizada através da sistemática eleição de seus representantes e impossibilitando representantes das massas urbanas e trabalhadoras de terem condições de elegibilidade compatíveis com os candidatos das oligarquias. Organizações políticas autônomas, como os partidos político, eram vistas com ressalvas pelas elites, pois representavam uma alternativa real de

³ Andrade (1991) chama este Estado de “Estado ultrapresidencialista”. Já Abranches (1988) o denomina de “presidencialismo imperial”.

interferência no status quo político podendo romper o monopólio de decisões estatais favoráveis a seus interesses.

Como a vitalidade do presidencialismo atribuía-se ao bom desempenho do modelo de expansão econômica, a crise do modelo de substituição de importações ruiu as bases cooperativas da competição. O risco de perdas para os agentes econômicos beneficiados durante sua vigência tornou-se real. A mediação dos conflitos de interesses entre as elites econômicas, antes aquietados preventivamente junto ao governo, passa a ser realizada através da negociação entre os representantes autônomos de seus interesses nas casas legislativas: os parlamentares democraticamente eleitos. Sobre a mudança da atuação do governo a partir da década de 1980 em que teve que passar a atuar de forma estratégica, antecipando e prevendo as decisões de outros agentes e instituições, Andrade (1991) afirma que a estabilidade do presidencialismo brasileiro passou a oscilar por ser incapaz de apaziguar todos os setores representativos da sociedade. Para o autor, a expansão econômica torna-se elemento importante para a governabilidade.

1.3 - Federalismo

Outro componente da base institucional brasileira refere-se à organização territorial do poder. A distinção entre Estados federativos e unitários refere-se às formas de distribuição da autoridade política nos Estados nacionais. A organização político-territorial federativa é baseada no compartilhamento da legitimidade e das decisões coletivas entre mais de um nível de governo (ABRUCIO, 2010). O sistema federativo é uma forma particular de governo dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território (LIJPHART, 2003). O estabelecimento da soberania territorial é compartilhado por diferentes entes autônomos, inseridos em uma mesma nação, que compatibilizam os princípios de autonomia e interdependência. As relações entre os entes federados são baseadas em contratos que definem as funções e os poderes entre cada esfera. Em sistemas federativos, o governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições (RIKER, 1987).

Cada governo local – cuja jurisdição pode variar, conforme assim o definir a Constituição – está resguardado pelo princípio da soberania, o que significa que

estes são atores políticos autônomos com capacidade para implementar (pelo menos, algumas de) suas próprias políticas (PIERSON & LEIBFRED, 1995, p. 20).

Em sistemas federativos, autoridades no nível central coexistem com autoridades nas unidades constituintes, territorialmente distintas. Os funcionários de ambos os níveis de governo são parte do mesmo sistema e também parcialmente autônomos, suas iniciativas de políticas sociais são altamente interdependentes, mas modestamente coordenadas. As iniciativas devem competir entre si, conduzir projetos independentes que trabalham em sentidos opostos, ou cooperar para atingir finalidades que não conseguiriam atingir sozinhos (PIERSON 1995:142).

1.3.1- Federalismo Brasileiro e a Constituição de 1988

O modelo federativo no Brasil resultou de um processo de descentralização de poder, de fortalecimento dos estados perante a União. Embora inspirado no modelo federalista norte-americano, com estruturas institucionais bem semelhantes (Constituição Federal, Senado Federal e Tribunal Superior), os processos de criação dos estados federativos foram antagônicos. Nos EUA a criação de um Poder Central só foi possível devido a transferência de parte da autonomia das treze colônias a uma nova esfera de governo, enquanto no Brasil o poder central foi repartido entre as esferas subnacionais. Como no sistema federativo americano, o brasileiro está assentado no princípio do individualismo, cujos direitos têm suas raízes nos indivíduos, afastando-se da tradição europeia que segue os princípios das instituições coletivas, com as origens dos direitos fundamentais no Estado (ABRUCIO e FRANZESE 2007).

O Brasil experimentou variedades de arranjos federativos e vivenciou períodos de autoritarismo e regimes democráticos. Há um consenso na literatura sobre a existência de duas dimensões principais nos sistemas federativos: desenho constitucional; e divisão territorial de poder governamental. As dinâmicas da economia política, da competição partidária e da cultura política, embora sejam objeto de análise sob a ótica federativa, requerem uma análise tanto de sua aplicação prática quanto do ponto de vista das constituições. A divisão de competências entre os entes constitutivos, o poder Legislativo e a alocação de

recursos fiscais e de responsabilidades manifestam-se nos territórios dos entes federados.

Para compreender como o federalismo brasileiro opera na prática, mediante os dispositivos constitucionais aplicados, é necessário a compreensão das forças reais do sistema político, o que inclui os sistemas de partido e representação, as práticas políticas e as estruturas do poder econômico. A descrição e a análise da estrutura constitucional também contribuem para o entendimento de seu *modus operandi*.

A simultaneidade histórica da recuperação institucional das bases federativas e a importância que a descentralização política e de recursos assumiram no Brasil após a Constituição de 1988, induziram muitos trabalhos de ciência política sobre federalismo a tratá-lo como sinônimo de descentralização. Embora suas origens sejam provenientes do mesmo movimento histórico de negação do autoritarismo e da centralização do poder decisório, trata-se de dois processos distintos. O Federalismo é uma ordem política e constitucional com especificidades próprias e a descentralização, por sua vez, diz respeito à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo (RIKER, 1987).

Os estudos em ciência política dos anos de 1980 e 1990, convergiram quanto à interpretação da capacidade governativa em Estados federativos: consideram que a engenharia institucional das federações tenderia a restringir o potencial de implementação de reformas. Argumentam que a dispersão de poder, típica desse tipo de Estado, aumenta exponencialmente as dificuldades para a adoção de reformas abrangentes. Entretanto, no caso brasileiro, a implementação de um amplo programa de descentralização das políticas sociais a partir de meados dos anos de 1990, que transferiu grande parte das funções de gestão de políticas sociais para os estados e municípios brasileiros, não confirma as previsões que apontavam para a virtual paralisia decisória em Estados federativos. (ARRETCHE, 2002)

A constituição brasileira estabelece que nenhuma emenda constitucional poderá abolir a forma federativa de Estado e a divisão do país. Portanto, não há ameaça à unidade. Estabelece a competência comum à união, estados, distrito

federal e municípios para a provisão de políticas públicas⁴. O resultado da combinação entre o compartilhamento de responsabilidades e a descentralização de recursos foi a participação dos estados e municípios em políticas financiadas pela União, eximindo-se da responsabilidade de investimento, considerando que estavam constitucionalmente “desobrigados”. O governo federal, de seu lado, ao sentir a perda de recursos ocasionada pela descentralização fiscal e manutenção das responsabilidades de prover direitos sociais, “procurou transformar a descentralização em um jogo de repasse de funções, intitulado à época de operação desmonte”. (ABRUCIO, 2002, p.194).

A transferência de responsabilidades para esferas subnacionais de poder não significou necessariamente a democratização do poder local nem melhorias na gestão de políticas públicas. O reduzido controle da sociedade sobre as atividades de implementação destas políticas, principalmente em pequenos municípios e/ou em áreas mais carentes com uma burocracia frágil, amenizam o potencial transformador da descentralização. Ademais, a responsabilidade difusa entre os entes federativos inibe reivindicações por parte da população por não identificarem a qual nível de governo devem direcionar suas cobranças. Possibilita um “jogo de empurra” sem que haja resolução satisfatória para os problemas. Como observado por Dahl (1971), a presença de desigualdades prejudica as possibilidades de contestação pública não apenas em função do acentuado desequilíbrio na distribuição de conhecimento e recursos políticos, como também do eventual surgimento de ressentimentos e frustrações que acabam corroendo a lealdade da população para com a democracia (DAHL, 1971). Outra possibilidade indesejável é o surgimento simultâneo de iniciativas de políticas públicas por mais de uma esfera de governo sem que haja qualquer tipo de integração ou, pior, diametralmente opostas e com aplicações de recursos isoladas. Perde-se assim a possibilidade de articular ações e potencializar recursos financeiros e humanos para alcançar resultados mais efetivos.

⁴ A Constituição de 1988 prevê a provisão conjunta para as seguintes áreas de políticas públicas: conservação do patrimônio público, saúde e assistência social, acesso à educação e cultura, proteção ao meio ambiente, fomento à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar, moradia e saneamento básico, combate às causas da pobreza e a política de educação para a segurança no trânsito.

1.3.2 - Federalismo e Política Social

Durante a década de 1990, a União buscou coordenar políticas sociais, principalmente de saúde e educação, através de regulamentações que distribuíram tarefas e incentivos financeiros para a adesão aos governos subnacionais para suas propostas de descentralização das políticas sociais. A execução e provisão dos serviços públicos foram assumidas pelos municípios, enquanto à União coube a função de coordenação e regulação.

A relação entre federalismo e políticas públicas carece de maior aperfeiçoamento. De acordo com Abrucio e Franzese (2007), cinco aspectos são centrais para o seu desenvolvimento: (i) fortalecimento das condições de governança democrática no plano subnacional, com a modernização da burocracia dos entes federados subnacionais e a democratização do poder local; (ii) criação de mecanismos que favoreçam a cooperação entre os níveis de governo e as políticas públicas tanto em termos de eficiência como de responsabilização; (iii) repensar marcos políticos territoriais do país, reformulando as formas de governança regional, principalmente a governança metropolitana; (iv) redefinir os papéis de coordenação e indução do Governo Federal e dos estados, pois setores como Segurança Pública e Políticas Urbanas necessitam de forte apoio da União; (v) reforçar instituições capazes de congregar atores intergovernamentais em prol da democratização e maior efetividade de ações. São medidas que podem superar os principais dilemas e desafios de coordenação federativa das políticas públicas.

Em países com tantas carências sociais e fragilidades, como o Brasil, o sistema federativo necessita funcionar para potencializar as políticas públicas, favorecendo a articulação dos recursos governamentais disponíveis (financeiros, administrativos) e atuando de forma conjunta com a sociedade e não como um entrave à boa governança capaz de frear a modernização da gestão pública.

1.4 - Sistema Eleitoral Brasileiro

Para iniciarmos uma análise sobre o sistema eleitoral, é necessário definir o que é um partido político. Um partido é qualquer grupo político identificado por um

rótulo oficial que se apresente em eleições e seja capaz de colocar através de eleições (livres ou não) candidatos a cargos públicos. (SARTORI, 1976). Os partidos têm papéis específicos em duas arenas do sistema político: a eleitoral e a decisória. Na arena eleitoral, competem pelo apoio dos eleitores para alcançarem postos de poder. Nas democracias representativas, a representação política é exercida através deste mecanismo que vincula os cidadãos (eleitores) às arenas públicas de tomada de decisões. Uma vez eleitos, respaldados no voto popular e exercendo o poder, sua atividade associa-se à formulação e à implementação de políticas públicas, participando de forma ativa e legítima no jogo de poder e nas negociações políticas.

Os partidos políticos são instituições fundamentais do sistema democrático. Eles são responsáveis não somente pela intermediação entre a sociedade e o Estado, como também recrutam lideranças, organizam as disputas eleitorais, estruturam os governos, além de vocalizarem os anseios dos cidadãos (SARTORI, 1993). A ciência política não dissocia as democracias e os partidos políticos.

Neste período de redemocratização, os partidos políticos brasileiros passam a se configurar como “[...] agentes centrais da conexão entre os cidadãos e os governos democráticos, atuando como os articuladores das questões na arena pública, definindo agendas governamentais e influenciando o processo de elaboração das políticas públicas”. (MENEGUELLO, 1998: 26)

Devido às características federalistas da divisão territorial do poder, as eleições municipais são a porta de entrada dos partidos no cenário eleitoral. As disputas para os cargos estaduais e federais são organizadas a partir das bases partidárias municipais e, neste sentido, o apoio recebido pelos partidos e seus candidatos em âmbito local, reflete nas disputas em outras esferas. Quanto maior for sua representação nas bancadas legislativas municipais e maior o número de prefeituras que um determinado partido administra em todas as regiões do país, maior será sua possibilidade de sucesso nas eleições proporcionais para as Câmaras Estaduais e Federais. Isto não significa necessariamente influenciar os pleitos para cargos executivos em âmbito estadual e nacional. Ademais, valoriza a legenda na hora de negociar coalizões para os cargos do Executivo.

Os partidos são compostos por militantes, líderes e simpatizantes, subordinados às suas regras, programas e objetivos, tanto de curto como de longo prazo, estabelecidos pela organização. Por ser composto de inúmeras fisionomias e

interesses distintos, se caracterizam pela heterogeneidade. Um partido político é uma coalizão de membros e interesses (DOWNS, 1992).

O sistema partidário brasileiro é caracterizado por sua fragmentação, instabilidade e fisiologismo⁵ (KINZO,1997). O quadro partidário é frequentemente modificado tornando mais difícil para os eleitores diferenciar programas de governo e distinguir os personagens políticos com seus partidos devido às trocas de legendas e mudanças nas coalizões. Nesta cultura política, criar identidades partidárias não é algo trivial. Portanto, o eleitor médio brasileiro não utiliza a ideologia partidária como o principal atalho cognitivo para realizar suas escolhas

A falta de ideologia política dos partidos torna-os frágeis, com baixo enraizamento no eleitorado, débil capacidade organizacional, lideranças limitadas aos políticos que ocupam algum cargo e pouca participação de membros filiados. Muitos partidos adotam uma ideologia híbrida, capaz de se adaptar a diversos segmentos da sociedade numa tentativa de ampliar sua votação, aumentar suas funções representativas e seu poder de barganhar cargos. A conquista e manutenção destes cargos passa a ser o objetivo fim destes partidos que dependerão de forma crescente dos recursos político-financeiros oriundos dos postos que preenchem para a produção de políticas clientelísticas que satisfaçam suas bases, mantenha ou amplie sua votação, permitindo sua permanência no poder. Partidos híbridos, com ausência de consistência ideológica e programática dificilmente cativam um eleitorado. A dependência de recursos estatais torna-se um imperativo para sua existência e manutenção do poder.

De acordo com a literatura, são três abordagens sobre as origens dos partidos políticos: a sociológica, a institucional e a racional. Lipset e Rokkan (1967) afirmam que os partidos surgem por representarem expressões de conflitos de origem econômica, política, étnicas, religiosas, de integração ou local-familiar. Disputas ou diferenças internas num partido ocasionam a separação de seus membros e são responsáveis pela geração de novos partidos que defendem politicamente outros pontos de vistas, diferente dos partidos existentes e do partido originário. A intensidade do surgimento dos novos partidos dependerá da sociedade na qual estão inseridos. Segundo estes autores, somente partidos que surgem com forte

⁵ O fisiologismo caracteriza-se por uma volição, desejo de poder, ganhos e vantagens sem desacordar as regras estabelecidas.

ancoragem social sobrevivem distantes do poder. Para Duverger (1980) e Aldrich (1995), a origem dos partidos ocorre através de atos dentro das instituições vigentes e deve-se à necessidade dos políticos de terem um mecanismo próprio que os possibilitem alcançarem o poder. Acrescentam que os partidos políticos são mais que um bloco parlamentar. Duverger demonstra que os parlamentares tiveram que alcançar apoios de comitês eleitorais locais. Segundo a abordagem institucional, os partidos são meios para alcançar o poder. Já na abordagem racional, Downs (1999) afirma que políticos buscam cargos para realizarem patronagem – favorecimento a alguém ou algo, como forma de angariar adeptos, conquistar apoio e votos - por meio de políticas públicas ou distribuição de cargos e, com isso, garantirem a sua reeleição. Todavia, necessitam dos partidos para angariar votos, pois são os mecanismos de junção entre os eleitores e os parlamentares.

Pensar sobre a representação da sociedade através dos partidos políticos é também um exercício de reflexão sobre a democracia. Embora os partidos tenham a função de cumprir o papel de interlocução entre a sociedade e o governo no que se refere a representação de indivíduos autônomos, capazes de realizar escolhas sem influência direta de grupos de interesses, os partidos se comportam como representantes de grupos. A representação política através de partidos tornou mais relevante a presença das legendas nas câmaras legislativas do que a posição autônoma de parlamentares.

Os partidos políticos possuem funções de representação e procedimentais. Mair (2003) classifica as funções dos partidos políticos e aponta três como representativas: integração e mobilização da sociedade; articulação e agregação de interesses dos indivíduos e; transformação das demandas sociais em políticas públicas. Esta última função também se caracteriza como procedimental. As demais funções procedimentais são recrutamento e seleção das lideranças políticas e organizar o parlamento e os governos. Os partidos são responsáveis pela organização do sistema político, desde a seleção e apresentação dos candidatos aos eleitores até constituir governos e ganhar as eleições.

Os partidos políticos da atual democracia brasileira tiveram modificadas suas funções representativas. A composição dos governos, incluindo a organização dos processos legislativos, é a principal função dos partidos contemporâneos e o cerne de seu poder.

De acordo com Mair (2003:285):

“(...) os partidos estão em declínio e foram assumidos, pelo menos parcialmente, por outros organismos, ao passo que as suas funções processuais foram preservadas, chegando mesmo a adquirir uma maior relevância. Por outras palavras, assim como os partidos mudaram da sociedade para o Estado, as funções que estes desempenham, e se espera que desempenhem, mudaram de uma ação principalmente representativa para uma ação principalmente governativa. Esta mudança enfatiza também um aspecto importante relativo ao suposto “declínio dos partidos”: de fato, os partidos enquanto tais não declinaram, mas modificaram-se e encontram-se hoje cada vez mais implantados nas instituições. Por outro lado, parece cada vez mais evidente a ocorrência de um acentuado declínio das organizações partidárias — pelo menos quando avaliadas em termos da simples dimensão, penetração social e relevância”. (MAIR, 2003:285)

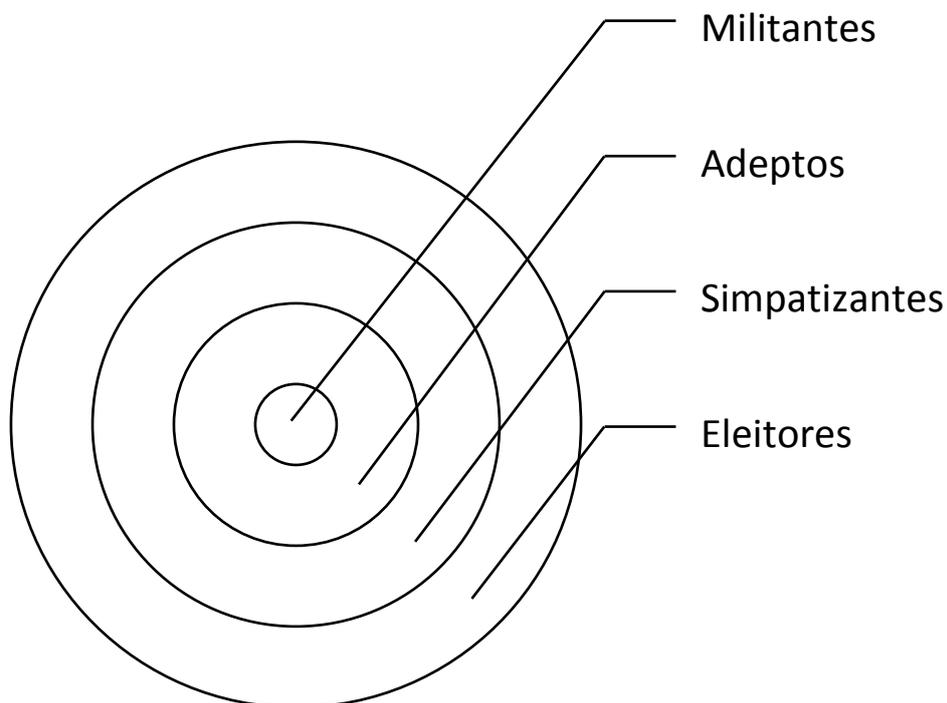
Os partidos contemporâneos não apresentam mais as mesmas funções descritas nas teorias clássicas partidárias. Ademais, o próprio desenvolvimento destas instituições e as articulações necessárias para sua sobrevivência, em um sistema político complexo e profissional, contribuíram para este afastamento de suas funções clássicas.

1.4.1 - Partidos Políticos como Microcosmos do Sistema Político Brasileiro.

Nesta seção, buscamos analisar de forma breve a literatura sobre os partidos políticos e sua organização intrapartidária com o intuito de realizar uma analogia com o sistema político vigente. Estudar um sistema político ou parte deste sistema, como os partidos, torna-se necessário pois apesar de serem compostos por diferentes indivíduos, com aspirações diversas, se relacionam com instituições semelhantes, que influenciam e são influenciadas por seus comportamentos.

Durverger (1980) descreve a composição do sistema intrapartidário através de um gráfico de círculos concêntricos sobre a participação dos indivíduos. De acordo com sua teoria, quanto mais próximos ao centro da esfera, maior a participação do indivíduo no cotidiano do partido.

Figura 1: Os círculos concêntricos de Duverger.



Fonte: Duverger, 1980.

Os militantes dos partidos compõem o primeiro círculo de participação. Estão diretamente ligados às ações e decisões partidárias. O segundo círculo é composto pelos adeptos. Normalmente são indivíduos atuantes, filiados ao partido e que até militam. Entretanto, não se envolvem diretamente nas decisões diárias. Os indivíduos simpáticos ao partido, a suas propostas e ideologia compõem o terceiro círculo. O último e mais externo é o círculo dos eleitores que votam no partido. A relação entre os eleitores e o partido ocorre apenas no período eleitoral.

No decorrer da trajetória do partido, com o aumento da quantidade de indivíduos inseridos na legenda e com a maior relevância política de determinados militantes, há necessidade de criar uma administração capaz de tomar decisões com certa agilidade, sem submeter todas as pautas a decisões coletivas. Surge uma divisão no seio do primeiro círculo concêntrico com a imersão das lideranças partidárias.

Mas o que motiva um indivíduo a se filiar ou a participar e até a se envolver na organização de um partido político? Partindo do pressuposto que esta filiação é voluntária e carece de pressões externas, a literatura apresenta duas possibilidades

para a ação dos indivíduos no interior de um partido: operar como equipe (DOWNS, 1999) ou atuar como coalizão de interesses (WEBBER, 1991).

Como os objetivos dos políticos não diferem, buscam a (re)eleição e manutenção no poder (*office seekers*), a estratégia de atuar em conjunto poderia resultar em um maior número de votos e, por conseguinte, maior número de cargos eletivos. Para os teóricos da outra vertente, a composição dos partidos é formada por indivíduos com objetivos diferentes na disputa política. Há incentivos distintos que os movem a participar do jogo político. Coexistem interesses diversos no interior do partido que motivam seus filiados a agirem de acordo com seus interesses pessoais que, se não coordenados, geram conflitos intrapartidários. Weber (1991) aponta a necessidade de uma direção rígida no controle do partido para garantir sua sobrevivência e os seus objetivos maiores: alcançar e se manter no poder. Disputas internas podem gerar rupturas, enfraquecimento da legenda e afetar a conquista de cargos. O exercício da liderança deve ser direcionado a controlar os conflitos internos mediante o interesse coletivo do partido.

1.4.2 - Fases e modelos de partidos políticos

Até agora não analisamos os partidos políticos de forma dinâmica, somente estática. Em outras palavras, as teorias apresentadas referiam-se a composição e as relações intrapartidárias. A trajetória institucional dos partidos, o efeito do tempo e de sucessivas eleições serão objeto de reflexão a seguir.

Os partidos moldam e são moldados pelo contexto social a que estão inseridos. Panebianco (2005) apresenta um modelo de sobrevivência de um partido com três fases de institucionalização distintas. A primeira fase é a pré-institucionalização dos partidos ou “Fase da Solidariedade”, segue uma fase de institucionalização dos partidos e finalmente têm-se a fase de pós-institucionalização.

No primeiro caso, prevalece à cooperação para a realização de um fim comum; no segundo, a competição para satisfazer interesses divergentes. Quando um partido político se constitui, ele é uma “associação entre iguais”, organizada para a realização de um fim comum. Trata-se, portanto de um sistema de solidariedade. Porém, com o passar do tempo, o partido tende a transformar-se de sistema de solidariedade em sistema de interesses: com a burocratização e o progressivo

envolvimento na rotina quotidiana, a organização se diversifica no seu interior, criando, sobre as cinzas da igualdade inicial, novas desigualdades. “A curva de participação tende, portanto, a declinar.” (PANEBIANCO, 2005)

O interessante sobre as fases de sobrevivência de um partido é poder localizar aonde se inserem os quatro modelos partidários que serão expostos a seguir. Dois deles encontram-se na primeira fase, de pré-institucionalização, sugerida por Panebianco (2005) – denominados partidos de quadro e de massas; os outros dois estão situados na fase de pós-institucionalização – partidos catch all e cartel. Na fase de partidos pré-institucionalizados, os indivíduos se unem para conceber um partido político motivados por demandas da sociedade e por questões apresentadas pelo próprio partido. A realidade era mostrada aos seus eleitores através de um prisma condizente com a interpretação e forma de enxergar os fatos pelo partido. Já no período de partidos pós institucionalizados, a complexidade das sociedades aos quais estão inseridos e a pluralidade de meios de reflexão política levaram os partidos políticos a adaptarem seus discursos e seu modelo partidário com intuito de sobreviverem a esta nova realidade. O que difere entre os períodos de pré e pós institucionalização é que as lideranças dos partidos não agem mais conforme a ideologia que os uniram e sim de acordo com os interesses pessoais ou do próprio partido. A participação na atividade política se tornou profissional e não mais ideológica.

1.4.2.1 - Partidos de Quadros

A existência deste modelo partidário data do período entre os séculos XVII e XIX quando o sufrágio era restrito a camadas específicas da sociedade e a participação eleitoral era reduzida. De acordo com Durverger (1980), este modelo de partido era composto por poucos indivíduos com alguma influência na sociedade. Independiam do partido para angariar votos e alcançar o coeficiente de votos necessários para serem eleitos. As decisões eram centralizadas em torno desta elite, suas bases eram alijadas do poder decisório do partido. O financiamento era de responsabilidade dos influentes membros e o pensamento ideológico variava de acordo com a estratégia a ser utilizada para a conquista de votos. Por se reunirem

apenas em período eleitoral, não possuíam estrutura burocrática e organizacional permanentes.

1.4.2.2 - Partidos de Massas

A conquista do direito de votar ampliou a participação popular nas eleições. Esta mudança nas regras eleitorais e ampliação do sufrágio modificaram o sistema político (DURVERGER 1980). Para serem eleitos, os partidos tiveram que se organizar e mobilizar as massas. Houve uma ampliação na participação de indivíduos comuns da sociedade civil em suas bases, oriundos de sindicatos e movimentos sociais. A numerosa base modificou a dinâmica interna dos partidos devido ao surgimento de diferentes camadas internas partidárias. As decisões provinham de um Diretório Nacional centralizado e eram respeitadas e seguidas localmente. Os partidos são perenes, sua existência não ocorre somente em períodos eleitorais. As contribuições de seus filiados formam a principal fonte de financiamento, garantindo suas participações nas atividades e nos controles internos do partido. O partido também se tornou responsável por informar e educar as massas e não só guiá-las. Neste modelo, tanto os eleitores quanto os candidatos se identificam com as diretrizes e ideologia do partido.

Enquanto inexistia meios de comunicação de massa que pudessem informar e difundir pensamentos políticos, os partidos exerceram estas funções, sempre interpretando os fatos a sua maneira e reproduzindo-os para a sociedade.

A emergência da mídia livre de partidos, as mudanças econômicas, o enfraquecimento da identidade ideológica, a maior preponderância de atividades sociais e cognitivas no início do século XX, foram responsáveis pela passagem de um modelo partidário ideológico para um modelo competitivo.

1.4.2.3 - Partidos de Catch All

O que caracteriza os partidos profissionais e competitivos é sua busca contínua, incessante e crescente por cargos e votos. Os partidos transformaram-se em estruturas para servir a um público mais amplo com o objetivo de conquistar mais eleitores, eleger a maior quantidade possível de candidatos e preencher a maior

quantidade de cargos. A abertura a novos grupos sociais e a flexibilização de pontos mais radicais e dogmáticos dos programas que norteavam as legendas não significaram uma ruptura com sua origem classista e/ou desmobilização de suas bases de sustentação. Gradualmente os partidos se transformaram de partidos de massas para partidos *catch-all*. (KIRCHHEIMER 1968)

A adequação dos partidos à heterogeneidade da sociedade contemporânea modificou a relação com suas bases. Houve uma sensível redução de sua perspectiva ideológica, características dos partidos de massa, em detrimento a razões pragmáticas. A progressiva profissionalização desloca cada vez mais o cerne do partido: de seus filiados para os eleitores, tornando a coerência ideológica mínima. A fidelidade de seus membros é substituída pela alta volatilidade dos eleitores. Para atender aos seus interesses difusos, candidatam-se personalidades de todas as tendências do espectro político e aventureiros capazes de atrair fragmentos deste eleitorado. A filiação partidária perde a sua importância pois a relação com as bases passa a ocorrer apenas em período eleitoral. O financiamento do partido não é mais dependente de doações de seus associados. O marketing político surge como uma poderosa ferramenta para a conquista de votos, substituindo a estrutura interna do partido por uma burocracia profissional contratada em períodos eleitorais e subordinada ao líder do partido.

1.4.2.4 - Partidos Cartéis.

A compreensão dos partidos cartéis pressupõe uma nova reflexão sobre as estruturas democráticas e a representação política. A formação de opinião política fora do ambiente partidário, em grande parte pelo Estado, passou a exercer uma grande influência na decisão dos eleitores e na regulamentação dos processos partidários. A sociedade, cada vez mais hostil tanto aos partidos quanto a política, deixa a decisão à competência do Estado e aos partidos profissionais. A sociedade manifesta-se politicamente apenas em períodos eleitorais.

Katz (1994) e Mair (2002) caracterizam o modelo de partido cartel da seguinte forma: agem em consonância com o Estado que garante a legitimidade de sua atuação perante a sociedade civil; o principal financiador é o Estado, através de políticas públicas ou repasses diretos; os membros com cargos eletivos são

responsáveis pela tomada de decisão; utilizam o aparato estatal para a prática da patronagem entre cabos eleitorais, eleitores e filiados, e os membros do partido são remunerados pois a política é um jogo que não permite mais amadores. Os partidos estão cada vez mais próximos do Estado e longe da sociedade.

1.4.3. Características do Sistema Eleitoral Brasileiro

O sistema eleitoral brasileiro é caracterizado pela eleição proporcional, de lista aberta para os cargos legislativos, excetuando o cargo de Senador que, assim como os cargos do Executivos, o voto é majoritário. Essa fórmula é válida para as três esferas de poder.

A lista aberta retira do partido o poder de controle sobre quem será eleito. Controlam apenas quais candidatos disputarão as eleições pela legenda. Por necessitarem de candidatos viáveis eleitoralmente para ultrapassar o quociente eleitoral⁶, os partidos se arriscam a lançar candidaturas de midiáticos, personagens de forte apelo popular, e candidatos nem sempre confiáveis aos partidos, desde que não ultrapassem o teto imposto pela justiça eleitoral de 1,5 vezes o número de vagas. As coligações facilitam a superação das barreiras eleitorais ao somar as votações dos partidos coligados (MELO, 2013).

Estas regras sugerem que o partido sirva apenas de plataforma de lançamento de candidaturas políticas, visto que não possuem dispositivos de controles sobre seus candidatos, que atuam a sua margem e que dependem mais de seu desempenho individual do que do partido para serem eleitos.

Ao se combinar todas as regras e características eleitorais brasileiras, encontra-se um sistema eleitoral que influencia os candidatos a não terem postura cooperativa com o partido (LINZ, 1994). Esta independência do político em relação a seu partido resulta em severos prejuízos a governança política, dificuldades para a resolução de conflitos e tomada de decisões. Torna-se necessário promover incentivos individuais aos parlamentares, aumentando os custos das decisões.

⁶ O quociente eleitoral é determinado ao dividir o número de votos válidos apurados pela quantidade de lugares a serem preenchidos em cada circunscrição eleitoral, desprezando a fração se igual ou inferior a 0,5, equivalendo à um, se superior. (Código Eleitoral, art. 106)

Embora haja incentivos para a atuação autônoma do candidato, os partidos conferem às candidaturas o peso de suas máquinas partidárias. Mobilizam um grande número de apoiadores, cabos eleitorais e recursos financeiros através do fundo partidário e doações. Controlam e determinam o tempo de televisão e as coligações para alcançarem o máximo de votos. Portanto, os candidatos agem filiados aos partidos para serem eleitos.

A fragmentação e o multipartidarismo na câmara dos deputados também são fatores de letargia para a tomada de decisões por envolver inúmeras rodadas de negociação com as bancadas e os partidos até que haja um consenso sobre a matéria. Como visto, esse imobilismo tende a desestabilização do governo, e, no limite, do próprio sistema político.

A autonomia político-administrativa do federalismo brasileiro proporciona aos partidos vastas possibilidades de alcançarem o poder. Os cargos são inúmeros e diversos, o que permite a adoção de variadas estratégias para a acomodação das legendas nos espaços públicos (MELO, 2013). Os partidos utilizam, conjuntamente, os cargos existentes nas três esferas de poder para ampliar sua relevância. É possível que um determinado partido, mesmo não possuindo uma grande bancada na Câmara dos Deputados, possua forte influência e poder de barganha junto ao Executivo federal. Seria o caso em que este suposto partido governasse estados e municípios chaves para a execução de determinadas políticas públicas descentralizadas e que apresentem um grande eleitorado. Outra característica importante do federalismo é a capacidade de atrair recursos para o crescimento do partido nas esferas subnacionais. O parlamentar consegue atrair, para si e para seu partido, divulgação e recursos para a execução de políticas que fortalecem as suas próprias imagens.

1.5 - O Sistema de Representação no Brasil.

Além de possibilitarem a alternância de maiorias no poder, as eleições cumprem com dois requisitos de um governo democrático e representativo. O primeiro refere-se a representatividade, isto é, que o Legislativo expresse a diversidade existente na sociedade; e o segundo relativo a responsividade, que envolve a ação do governo em responder as demandas da população, os conceitos

de eficiência, competência e transparência de suas ações perante a população. A efetividade deste último requisito depende das condições de participação, da inteligibilidade e da competição eleitoral.

Como visto, o lento processo de redemocratização e restauração de um governo civil não resultou de uma ruptura com a antiga ordem, ocorreu através de acomodações e do entrelaçamento de práticas e estruturas novas e antigas. Os problemas referentes à representação política e ao processo de decisão democrática esbarram na limitação imposta pela estrutura institucional e o resultado é a eleição de representantes pouco comprometidos com seu partido e com os eleitores, visto que muitos se elegeram com votos excedentes dos candidatos mais votados de seu partido ou coligação eleitoral.

A dificuldade do governo em obter a maioria parlamentar implica em fazer coalizões com outros partidos para manter uma base de apoio a suas iniciativas. A coordenação de forças políticas heterogêneas dificulta a ação governamental e torna o processo de negociação complexo e demorado. O predomínio de um sistema decisório com diversas possibilidades de veto e as demoradas negociações envolvendo muitos atores, propicia a manutenção do *status quo* e impede mudanças significativas no sentido de ampliar a democracia.

Para Rancière (2014), a “sociedade democrática” é apenas uma ilusão para sustentar o princípio do que seria um bom governo. As sociedades são organizadas pelo jogo das oligarquias, não existindo, portanto, governos democráticos. A democracia representativa não é um sistema criado para amenizar o impacto do crescimento populacional e para se adaptar aos espaços e aos tempos modernos, mas sim uma forma oligárquica de representação das minorias que possuem títulos e se ocupam dos negócios comuns. O sistema eleitoral transforma a representação em representação dos interesses dominantes. A eleição é a forma democrática na qual o povo consente o poder a uma elite, que deveria exercê-lo em seu nome. A representação é, em sua origem, o exato oposto da democracia. A democracia representativa é uma forma de funcionamento do Estado fundamentada inicialmente no privilégio das elites “naturais” e desviadas aos poucos de sua função pelas lutas democráticas. (RANCIÈRE 2014).

Ainda de acordo com o autor, a esfera pública é a arena de encontro e conflito de duas lógicas opostas: a privada e a pública e mediadas por governos que

deveriam se preocupar com o bem comum. A prática espontânea de todo o governo tende a reduzir a esfera pública e transformá-la em assuntos privados do governo e transferir para a vida privada as intervenções e os lugares de intervenção dos atores não estatais. A democracia é o processo de luta contra esta privatização, é o processo de ampliação da esfera pública. A ampliação desta esfera não significa aumentar a participação do Estado na sociedade, mas sim lutar contra a divisão do público e do privado, que garante a dominação da oligarquia tanto no Estado quanto na sociedade. (RANCIÈRE 2014). Essas lutas, descritas como movimentos sociais, possuem diferentes lugares e objetos. Variam desde lutas no campo do trabalho, da aposentadoria, reconhecimento de direitos humanos e de minorias, saúde, moradia digna, etc. O processo democrático reconfigura as distribuições do privado e do público, do universal e do particular. Entretanto, a democracia não pode ser identificada como a simples dominação do universal sobre o particular. Entretanto, o bom governo democrático é aquele capaz de controlar um mal que se chama vida democrática. Em outras palavras, o que provoca a crise do governo democrático nada mais é que a intensidade da vida democrática. (RANCIÈRE 2014).

Andrade (1991) explica as crises de representação política e governabilidade na democracia brasileira a partir de três processos. O primeiro refere-se à redução do dinamismo econômico e descentralização de políticas sociais; o segundo a maior pressão e expectativa por demandas sociais, econômicas e políticas em virtude do intenso processo de diferenciação socioeconômica decorrente da expansão capitalista. O terceiro processo é relativo à maior autonomia política da sociedade.

Ainda de acordo com o autor, o processo de autonomização política pode ser desmembrado em outros três outros subprocessos: (1) a autonomização entre agentes: são interações entre organizações da sociedade civil como movimentos sociais, corporativas classistas, agregações partidárias, ideológicas com identificação coletiva bem definida que objetivam a cidadania plena; (2) integração em sistemas de mercado por princípios econômicos ou políticos. (3) a autonomização da sociedade contra a arbitragem do Estado. Ocorre devido à demora das instituições estatais em se adequarem, ou simplesmente a não adequação, ao dinamismo das mudanças sociais. Os agentes percebem o Estado como uma instituição interessada apenas na manutenção do *status quo*, mantendo

privilégios para setores e reprimindo manifestações da base social e extraindo recursos socialmente produzidos e usando-os de forma autoritária.

A atual crise de governabilidade que passa o presidencialismo no Brasil é uma expressão da inadequação da representação política do sistema presidencialista com a diversificação das interações da vida social. Alguns autores como Miguel (2005) e Young (2006) sugerem propostas de alteração do sistema de representação. Ao menos três sugestões deveriam ser incorporadas: (1) modificação do sistema eleitoral: aumentar o grau de *accountability* dos parlamentares em relação para/com seus eleitores e fortalecer os partidos para que escolham os candidatos e as estratégias de campanha, (2) modificar a legislação partidária para dificultar o multipartidarismo e partidos de aluguel, bem como criar barreiras para impedir o individualismo no exercício do mandato parlamentar de forma a reduzir as trocas de partido, infidelidades e a cooptação por interesses econômicos ou pelo governo (3) maior proporcionalidade dos estados na representação na câmara dos deputados para tornar mais plural e representativa a diversidade sociopolítica do país. Apontam também a maior descentralização de recursos para elevar a autonomia financeira dos estados o que desestimularia a estadualização das bancadas e incentivaria a estruturação da bancada partidária.

Estas propostas têm como objetivo o maior incentivo de substituição de estratégias individualistas por estratégias partidárias e institucionalizar a responsabilidade partidária pelo mandato dos parlamentares e políticos. Ademais, seria benéfico para o sistema político a criação de mecanismo para possibilitar a interrupção constitucional dos governos ineficazes ou que perderam legitimidade, mesmo no decorrer do mandato. A vinculação das reformas de representação e de sistema político é essencial para o êxito do sistema presidencialista. Todavia, a urgência de reformas nas relações entre sociedade e Estado precedem a mudança nas relações entre Executivo e Legislativo. Em termos práticos, a urgência em superar a crise de representação será prioritária sobre o reordenamento das relações entre Executivo e Legislativo.

Capítulo 2: ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO INSTITUCIONAL BRASILEIRO.

2.1 – Introdução:

Este capítulo se inicia buscando relacionar a base institucional brasileira, vista no capítulo anterior, e a produção de políticas públicas. Segundo a abordagem da escolha racional, as políticas públicas brasileiras deveriam ser produzidas a partir de duas teses que se reforçariam: a das instituições ineficientes e do federalismo predatório. De acordo com estas teses, as políticas a serem desenvolvidas deveriam ter uma forte conotação clientelística.

Contudo, desde meados da década de 1990, as políticas sociais brasileiras se caracterizam pelo universalismo, contradizendo as teses referidas. Na saúde e na educação fundamental, por exemplo, os três entes federados cooperam para proverem este direito a toda à população, num exemplo de federalismo produtivo. Argumenta-se que o universalismo adotado em algumas políticas sociais deve-se à identificação partidária dos governos recentes com causas sociais e, principalmente, com as diretrizes e definições da Constituição de 1988. É a partir destes argumentos que o texto passa a abordar a institucionalização do Ministério das Cidades, que simboliza uma série de conquistas dos movimentos sociais em prol da reforma urbana. Os movimentos sociais urbanos se organizaram a partir da década de 1970, ainda no período da ditadura militar, em torno das lutas pela moradia, regularização fundiária, saúde e saneamento. Na década de 1980, após a redemocratização, estes movimentos se articularam com outras organizações da sociedade como sindicatos, universidades e organizações não governamentais, ampliando a luta pelo direito à moradia para o direito à cidade, criando uma rede de reforma urbana expressa no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR).

Os dois principais movimentos de moradia organizados nacionalmente, a partir do crescimento das demandas por habitação na década de 1980, são a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN). A UNMP consolidou-se a partir do processo de coleta de assinaturas para o pioneiro projeto de lei de iniciativa popular que criou o Sistema, o Fundo e o Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social. Atua em 19 estados brasileiros.

Além da luta pela moradia, o movimento também reivindica a reforma urbana e a autogestão, fomentando mutirões para construções e ajuda mútua como estratégia de fortalecimento do movimento.

A partir do I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, o MNLM foi criado em 1990. Sua proposta consiste em articular nacionalmente os movimentos de luta pela moradia dos “sem-tetos”, inquilinos, mutuários e ocupantes, aglutinando seus esforços pela conquista da moradia e do direito à cidade.

Outros dois movimentos sociais urbanos, de base comunitária e popular, destacam-se na luta por moradia e direito à cidade e pertencem a rede de movimentos nacionais que incidem nos programas autogestionários e nas esferas institucionalizadas de participação⁷: a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e a Central dos Movimentos Populares (CMP). A CONAM objetiva agregar todas as entidades e associações comunitárias do país. A proposta da CMP é unificar os diversos movimentos populares: mulheres, moradia, negros, cultura, indígenas, dentre outros.

Outro movimento social relevante para a luta de reforma urbana é o Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST). Este movimento surge no final da década de 1990, compostos por operários, trabalhadores informais, subempregados, desempregados que não possuem moradia digna. Lutam contra a especulação imobiliária e a proteção estatal ao rentismo oriundo desta especulação, buscam formar militantes e acumular forças no sentido de construir uma nova sociedade.

Apesar do FNRU ter sido atuante no início da gestão do Ministério das Cidades, foi incapaz de incluir algumas de suas principais reivindicações, referentes à moradia digna, no lançamento do PMCMV.

Este capítulo inicia-se com uma breve contextualização do campo de conhecimento denominado políticas públicas. Esta área de conhecimento tornou-se mais relevante a partir da influência das políticas restritivas de gasto na agenda da maioria dos países, em especial os países em desenvolvimento. Surgem novas visões sobre o papel dos governos, divergindo das políticas keynesianas do pós-guerra. Estes fatores resultaram em ajustes fiscais nos orçamentos, equilíbrio entre

⁷ O capítulo irá abordar adiante o surgimento do Conselho das Cidades.

receitas e despesas e restrição à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Outro fator importante refere-se à fragilidade das democracias recentes, como a brasileira, que ainda não conseguiram formar coalizões políticas que pudessem formular e implementar políticas públicas que promovessem a inclusão social e o desenvolvimento econômico. Esse tema é tratado na segunda seção do capítulo.

A terceira parte trata do processo de institucionalização do Ministério das Cidades. Uma cronológica sobre as lutas dos movimentos sociais por reforma urbana desde a constituição 1988 até a criação do Ministério e a estrutura democrática planejada no início de sua gestão. A quarta seção é dedicada ao exame dos investimentos nas políticas de reforma urbana na perspectiva do federalismo brasileiro e os interesses políticos existentes. A quinta seção é dedicada a contextualização do déficit habitacional do Brasil e, na última seção do capítulo antes das considerações finais, o texto concentra-se na elaboração, implementação e alguns efeitos do PMCMV.

2.2 – Políticas Públicas

Políticas Públicas é uma subárea da ciência política que busca compreender como e por que os governos democráticos decidem por determinadas ações. Aplica métodos científicos às formulações e decisões do governo sobre problemas públicos, conciliando conhecimento científico e acadêmico e os diversos interesses existentes na sociedade à produção empírica dos governos. O termo utilizado para traduzir este conceito é o de *policy analysis* (análise de políticas públicas), cunhado ainda nos anos 1930, por Laswell (1936).

Entretanto, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada, seja por informações incompletas, autointeresse dos decisores ou por assimetrias entre os momentos de levantamento das informações e a tomada de decisão. Para Simon (1957), autor desta teoria sobre a racionalidade limitada, esta pode ser satisfatória caso haja regras e incentivos que disciplinem o comportamento dos atores envolvidos, limitando e impedindo a busca por interesses próprios.

O questionamento sobre o destaque concedido ao racionalismo nas políticas públicas, defendidos tanto por Simon quanto por Laswell, foi realizado por Lindblom

(1959;1979) ao incorporar as relações de poder e a integração entre as contínuas etapas do processo decisório em sua análise. O autor advoga sobre a necessidade de adicionar outros elementos a esta racionalidade como a burocracia, o ciclo eleitoral, partidos políticos e grupos de interesse.

A colaboração de Easton (1965) para o campo das políticas públicas foi relacioná-las a um sistema incluindo a formulação, os resultados obtidos e o contexto político a que se inserem. Segundo o autor, as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos políticos, grupos de interesses, mídia, que influenciam na formatação e, conseqüentemente, no desenho das políticas e em seus resultados.

A ação dos governos e sua burocracia são fortemente influenciadas pelas relações entre o poder econômico e o poder político. O mercado defende seus interesses privados nas fases de formulação e implementação nas diversas alternativas de políticas públicas. A natureza do poder no interior dos governos irá fundamentar as decisões sobre a escolha das políticas públicas, desde a formação da agenda até a sua execução e, conseqüentemente, em seus resultados. As políticas públicas resultantes do jogo democrático ajudam a revelar os grupos de maior influência no governo.

Easton (1953, 1965a, 1965b, apud Hill 1984) desenvolveu um modelo que auxilia a compreensão da complexidade sobre a tomada de decisões nas políticas públicas. O autor argumenta que as atividades políticas podem ser analisadas através de um sistema contendo um número de processos que devem permanecer em equilíbrio. Cada decisão sobre uma política pública específica interage com as demais decisões e com o ambiente a quais estão inseridas. O sistema político existe em um ambiente que contém uma variedade de outros sistemas, como os sistemas sociais e ecológicos.

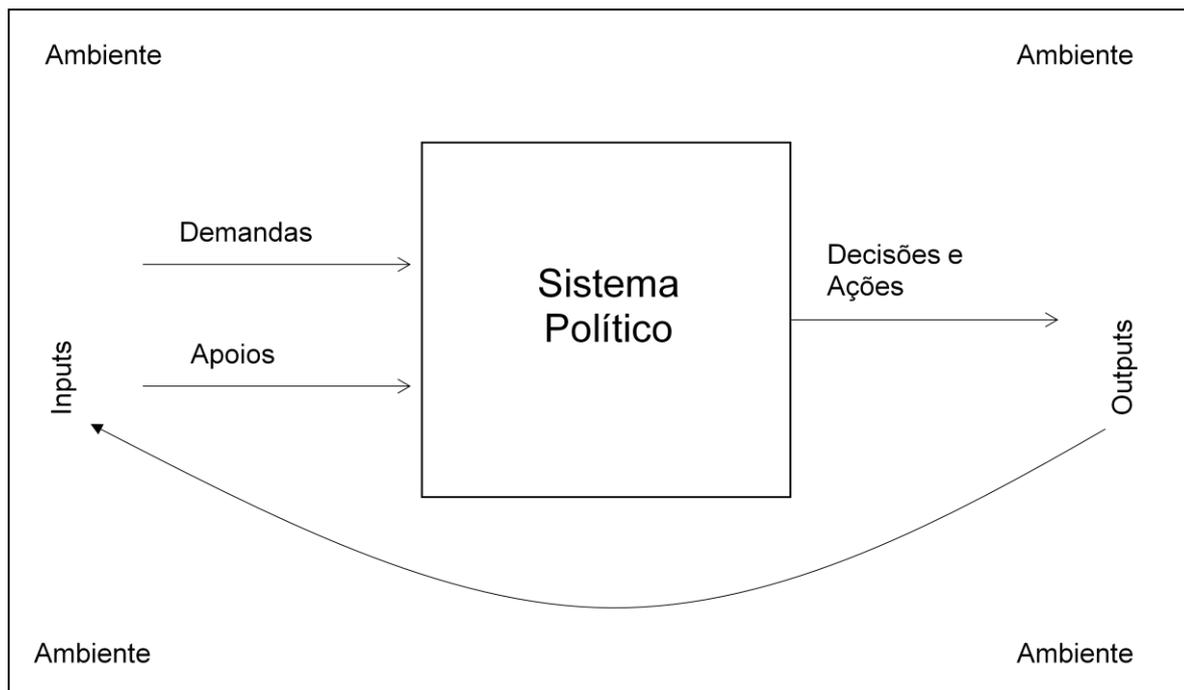


Figura 2: Modelo simplificado de sistema político (Easton, 1965).

Os *inputs* neste sistema são compostos pelas demandas e apoios. As demandas são as ações de indivíduos e grupos organizados que buscam recursos para serem alocados à suas propostas políticas de acordo com seus interesses. Os apoios consistem em ações como votos parlamentares, respaldo da população, obediência às leis e a constituição e a arrecadação tributária que possibilita o governo investir nas demandas da população. A caixa central do gráfico, composta pelo sistema político, converte estes apoios e demandas (*inputs*) em decisões e ações sobre as políticas que serão adotadas (ou não). Estas decisões e ações são os *outputs* do sistema. Estes *outputs* não devem ser confundidos com os efeitos da política pública para os cidadãos, referem-se a uma etapa anterior que consiste na decisão política em se fazer ou não uma ação. É a tomada de decisão sobre um problema e não os resultados e efeitos posteriores à ação estatal.

O principal mérito deste sistema é mostrar de maneira simples alguns fenômenos políticos complexos. Ao enfatizar os processos ao invés das instituições e estruturas, esta abordagem também é útil ao desagregar o processo de políticas públicas em diferentes estágios, facilitando a análise e o detalhamento de cada um.

Este sistema didático não é imune às críticas. Raramente no mundo real o ordenamento lógico proposto desde a iniciação da demanda até o processamento político é linear. Ademais, as demandas políticas podem ser criadas pelos próprios líderes políticos para que sua própria ação ou do governo fiquem em evidência, sem que isso necessariamente signifique na resolução de um problema social. Outro ponto importante a destacar é o relativo menor papel que o sistema confere às demandas e apoios no processo político.

Há diversas abordagens para interpretar o processo político contido no sistema de Easton. Embora haja menções a outras vertentes neste texto, como o pluralismo e o elitismo, a abordagem institucionalista será prevalente. As características institucionais do Estado e suas relações com a sociedade (demandas e apoios) são responsáveis pelo desenho e implementação das políticas públicas. Os *outputs*, as ações estatais, dependerão das estruturas do próprio Estado, suas instituições, bem como as relações entre Estado e sociedade. A democracia não depende somente das condições econômicas e sociais, mas também do desenho das instituições políticas. Além de atores políticos, a burocracia, as câmaras legislativas e a suprema corte são arenas de disputas das distintas forças sociais, mas também representam um conjunto de procedimentos operacionais padrão e estruturas que definem e defendem os interesses contidos na sociedade. As instituições exercem dois papéis fundamentais: organizar a elaboração das políticas que afetam o grau de poder que um conjunto de atores tem sobre os resultados das políticas e influenciar a definição de outros atores de acordo com seus próprios interesses, estabelecendo responsabilidades institucionais e relacionamentos com outros atores. Neste sentido, os fatores institucionais afetam tanto a intensidade da pressão para a aprovação de uma determinada política quanto o seu direcionamento e formato.

A análise do processo político necessita ser vista conforme o contexto organizacional, a estabilidade de normas, valores, relações e estruturas de poder. O modo como estas estruturas são formadas esclarecem as restrições explícitas a suas ações e as circunstâncias em que estão sujeitas. As bases institucionais brasileiras nos mostram a conjuntura em que algumas instituições nacionais surgiram. A abordagem institucional revela o relacionamento entre a estrutura política e a ação dos governos, não apenas enfatiza os limites institucionais. A atividade política não é apenas um jogo de regras fixas, às vezes tornam-se necessários esforços para

renegociar estas regras. Esta revisão, ou reinterpretação das regras, são importantes para a continuidade do jogo democrático.

2.2- INFLUÊNCIAS DAS INSITUIÇÕES NA PRODUÇÃO DE POLITICAS PÚBLICAS

Alguns autores como Abrucio (1998), Samuels (2003) e Mainwaring (2001) advogam sobre a influência das tendências centrífugas na democracia brasileira após a Constituição de 1988. Para estes autores, o federalismo brasileiro coopera para a baixa institucionalização dos partidos e o insulamento dos governadores e seus grupos políticos das influências nacionais. Esta tendência produziria incentivos à produção de políticas públicas clientelistas e distributivas, além de afetar a representação de interesses no Congresso Nacional ao fortalecer o regionalismo, o personalismo político e a conseqüente fragmentação dos partidos. O sistema eleitoral proporcional de lista aberta geraria baixos níveis de institucionalização do sistema partidário e dificuldades na governabilidade.

Desposatto (2001) mostra diferenças significativas entre os estados no que se refere ao comportamento dos legisladores e à provisão de políticas públicas. Estas diferenças relacionam-se a questões socioeconômicas, culturais e demográficas. Em estados mais pobres e menos desenvolvidos, a oposição nas assembleias estaduais tende a ser cooptada pelo Poder Executivo de forma mais fácil, ampliando seu poder de agenda. A sobrevivência política dos deputados estaduais nestes estados depende da capacidade de entrega de bens privados aos eleitores, por isso os recursos da patronagem provenientes do Executivo são muito valiosos. Sejam eles de quaisquer esferas. Em regiões pobres e de baixo desenvolvimento econômico social, o efeito de políticas distributivas sobre o bem estar da população é maior do que em regiões de alta renda e desenvolvimento, tornando-as mais dependentes das ações governamentais.

Segundo a abordagem da escolha racional, a qual políticos são interessados em maximizar sua utilidade, a formulação de políticas públicas segue a lógica da maximização de votos e, supondo que não existam limites orçamentários e institucionais, a estratégia ótima do governante para angariar mais votos seria ofertar

políticas do tipo clientelista para atender a demanda do eleitorado mais pobre. Em seguida, utilizar os recursos restantes em políticas distributivas, que seriam pautados por critérios políticos partidários. Desta forma, conseguiriam a máxima eficiência eleitoral dos gastos públicos. Este argumento baseia-se no comportamento dos legisladores e não considera a burocracia e o poder de agenda do Executivo, influências significativas na elaboração e implementação de políticas públicas. As ações do Executivo poderiam funcionar como mecanismo de contra peso na linha de raciocínio da escolha racional dos parlamentares.

Outro ponto a se considerar são os elevados níveis de fragmentação inter e intrapartidária que obrigam os presidentes a formar amplas coalizões multipartidárias sustentadas por distribuição de cargos e recursos entre a base aliada. Esta distribuição compromete a coesão interna da burocracia estatal e eleva as possibilidades de clientelismo das políticas públicas.

Abrucio (1998), Goldbergh (2004), Ames (1995) e Mainwaring (1995) sustentam duas teses complementares relacionando o federalismo e a produção de políticas públicas. A tese do “federalismo predatório” disserta sobre a hegemonia dos estados durante a transição democrática que descentralizou recursos financeiros para os entes subnacionais sem especificar como seria a divisão de responsabilidades. A tese das “instituições ineficientes” refere-se às enormes dificuldades que o governo central enfrenta para produzir bens coletivos em favor da maioria da população. Há umnexo causal entre estas teses visto que o federalismo predatório trouxe consequências negativas para o funcionamento e para a coordenação das políticas públicas, além de enfraquecer os partidos políticos. Por sua vez, a ineficiência das instituições deve-se ao alto grau de fragmentação e baixa institucionalização partidária.

Borges (2013) questiona as teses das instituições ineficientes e do federalismo predatório e o corolário sobre o conjunto de políticas públicas ofertadas pelos presidentes da república e suas coalizões legislativas. Estas políticas públicas deveriam ser caracterizadas pela suboferta de políticas universalistas e pela superoferta de políticas de *pork barrel* e patronagem para a sobrevivência destes grupos políticos. A manutenção no poder estaria relacionada a contínuas baixas taxas de desenvolvimento humano e renda dos eleitores, com o intuito de torná-los

dependentes das políticas pública que controlam. Entretanto, ao longo dos últimos trinta anos, as políticas sociais apresentam uma série de iniciativas de execução descentralizada e de caráter universalista, cujos resultados caracterizam-se pela melhora significativa dos indicadores sociais e na queda persistente da pobreza, contradizendo as tendências apontadas nas teses sobre a ineficiência das instituições e do federalismo predatório (BORGES, 2013 e MELO, 2008).

A hipótese sugerida por Borges (2013) para explicar esta contradição reside na influência das bases sociais, da ideologia e da organização interna dos partidos que ocuparam a presidência da república no período: PT e PSDB. Partidos mais programáticos e disciplinados⁸ teriam maiores incentivos para a escolha de políticas sociais e reformas universalistas. A defesa do universalismo e uma maior consistência programática são apontadas como as principais razões para que parte dos militantes e simpatizantes destes partidos os apoiem. A adoção de estratégias clientelistas e distributivas afasta este eleitorado mais fiel e cativo dos partidos.

As experiências recentes dos partidos políticos brasileiros que substituíram outra coligação no comando do Executivo federal mostram que a percepção do eleitorado sobre o partido possuir viés ideológico e uma maior consistência programática foi fundamental para seus êxitos. Entretanto, essa percepção não necessariamente condiz com as práticas políticas e organizativas do partido. Ainda, uma vez no poder, estes mesmos partidos, outrora definidos ou percebidos como partidos de massas, amenizam suas ideologias, afinam o discurso e evidenciam seus comportamentos quanto partidos *catch all*.

Em 1988, após uma divisão interna no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), motivada pela aproximação da legenda com o Partido da Frente Liberal (PFL) e com o demasiado período de governo concedido a José Sarney, a ala que se denominava mais progressista fundou o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Apesar de intitulado partido social democrata, sua origem não remete às massas trabalhadoras e aos sindicatos, como os partidos sociais democratas europeus. Nasceu parlamentar e com filiados importantes no cenário

⁸ Hunter (2008) e Roma (2002) mostraram que os políticos do PSDB e do PT durante a década de 1990 apresentaram comportamento mais coeso e uma maior preocupação com a reputação dos partidos do que a média dos demais partidos brasileiros.

político nacional. Roma (2002) aponta a valorização excessiva desta interpretação para o surgimento do PSDB. De acordo com o autor, há elementos factuais que questionam a origem do partido como resultado de divergências ideológicas entre as lideranças do PMDB sobre alianças com partidos de direita. Seis anos após sua fundação, o PSDB se coligou ao PFL e ao próprio PMDB para a sustentação de uma base legislativa de centro direita para a disputa eleitoral que consagrou Fernando Henrique Cardoso presidente da república. Seu mandato presidencial ainda foi dobrado através da emenda de reeleição, ou seja, as explicações para a fundação de um novo partido centrado em bases mais programáticas e ideológicas não se sustentam. Todavia, na memória coletiva do eleitorado estava a imagem de um partido de centro-esquerda e com viés mais ideológico. Esta imagem foi se desfazendo no exercício do poder.

O caso do PT distingue-se do PSDB. De fato, o partido emerge de bases sociais e não nas entranhas do parlamento. A fundação do PT ocorre no bojo da reforma partidária de 1979, ao final da ditadura militar. Surge identificado como um partido de massas, democrático e socialista, com a singularidade de ter sido criado de “baixo para cima”; congregando militantes católicos vinculados às Comunidades Eclesiais de Base, intelectuais da esquerda brasileira, o movimento estudantil, partidos e organização de tendência comunista ou trotskista, lideranças populares e da sociedade civil e parlamentares de esquerda. (KINZO, 1993)

Ainda segundo Kinzo (1993), a proposta programática consistia na defesa da luta pela liberdade de organização partidária, eleições livres e diretas em todos os níveis, no direito de votar e ser votado para analfabetos, cabos, soldados e marinheiros; na luta contra toda discriminação racial, econômica, social e política; contra a discriminação das mulheres; na defesa do patrimônio cultural dos negros, dos índios e das minorias; no reconhecimento do direito de demarcação de terras indígenas, de sua propriedade coletiva e na autodeterminação e defesa dos interesses dos trabalhadores em geral. Era uma proposta de poder político que representava as demandas populares e os movimentos sociais. O partido serviria a estes movimentos, construindo conjuntamente um programa político. Os grupos simpatizantes ao partido, metalúrgicos, petroleiros, bancários, professores, artistas,

jornalistas, funcionários públicos e donas-de-casa, identificaram-se com a identidade radical e com a ideia de que era possível fazer política de um modo diferente.

Para Pomar (1988), algumas de suas bandeiras eram a defesa da democratização do sistema político, a autonomia e liberdades sindicais, o direito de greves e mudanças na legislação trabalhista. O partido fugia aos esquemas tradicionais de formação de partido de massas: não se iniciava clandestino, não era um partido marxista ou leninista, não possuía trajetória histórica e não era composto por quadros.

Este mesmo autor, membro atuante do partido, refletiu sobre suas características e o seu desenvolvimento. “A ênfase exagerada no caráter de massas pode desfibrar o partido, tornando-o um aglomerado de pessoas com pouca ou nenhuma unidade de ação. O acento exclusivo no caráter democrático, sem incorporar a esse princípio a subordinação da minoria às decisões da maioria, pode transformar o PT numa organização frouxa e inativa. E a ânsia em definir desde já o caminho do socialismo, desligando essas definições do desenvolvimento da luta de classes concreta enfrentada pelas grandes massas trabalhadoras, pode nos conduzir a uma irremediável separação entre as direções e as bases e entre o partido e as massas”. (POMAR, 1988).

A origem do PT é externa ao parlamento, estrutura-se inicialmente mais como um movimento social reivindicatório do que um partido político. Meneguello (1989) resume sobre sua origem e estruturação:

“O PT é um partido de origem externa, extraparlamentar, de caráter societário; apresenta uma proposta definida de inserção da classe trabalhadora no sistema político; sua estrutura interna fundamenta-se em núcleos de base, órgãos básicos de trabalho e integração partidária; seu funcionamento interno define-se pela intensa articulação entre os órgãos estabelecidos de forma hierárquica. Quanto à participação, o PT define-se, em certo sentido, pela ideia ‘integralista’ de partido: visa uma profunda integração com seus membros através de atividades políticas e tarefas de organização permanentes, fora dos períodos eleitorais (reuniões, debates, festas, contribuições financeiras periódicas, edição de boletins e jornal etc.). Finalmente, quanto à ação política, o PT confere bem menos importância à atividade eleitoral e parlamentar do que os demais partidos, priorizando os laços com os movimentos sociais”. (MENEGUELLO, 1989)

O Manifesto de Fundação do PT revela os aspectos ideológicos do partido. Nasce como um partido de explorados que defendem os setores mais vulneráveis da sociedade. Defende uma democracia exercida diretamente pelas massas trabalhadoras. “O PT nasce da decisão dos explorados de lutar contra um sistema econômico e político que não pode resolver os seus problemas, pois só existe para beneficiar uma minoria de privilegiados” (Manifesto de Fundação do PT). Sua criação se dá com o objetivo de disputar eleições e enviar trabalhadores ao Congresso Nacional, embora reconheça a importância dos movimentos sociais na esfera política. Prestigiar os movimentos sociais e não valorizar excessivamente os postos representativos seria vital para a manutenção dos ideais dos partidos de esquerda. Entretanto, o sucesso eleitoral advindo durante a década de 1990 revelou ser difícil participar de eleições apenas para marcar posição e fazer proselitismo quando pequenas concessões políticas e pragmáticas poderiam significar o alcance do poder.

Przeworski (1989) relata as modificações nas estruturas dos partidos de massas e socialistas ao se inserirem na disputa eleitoral. Ao participarem do jogo democrático, abandonam o posicionamento de rompimento com o sistema e abrandam o discurso revolucionário. De acordo com o autor, o dilema enfrentado por estes partidos é manter-se fiel à base social original ou diluí-la para ampliá-la. (PRZEWORSKI 1985).

Naturalmente, a participação no parlamento e a administração em governos locais colocaram alguns líderes do partido em posição de destaque na estrutura partidária e no cenário político. Conciliar as demandas imediatas e de curto prazo da população com o objetivo ideológico e socialista de longo prazo do partido revelava-se incompatível. O PT passa a adotar posturas ainda mais pragmáticas.

Outro argumento que ajuda a iluminar a flexibilidade do discurso e da ideologia de partidos de massas e sua transição para partidos *catch all* é proferido por Michels (1982)⁹. Segundo o autor, ao entrar no cenário político-institucional para ampliar a luta por seus princípios, os partidos socialistas sujeitam-se às tendências oligarquizantes existentes no jogo político. Para alcançar seus objetivos eleitorais,

⁹ O objeto de estudo do autor é o partido socialista alemão. Entretanto estende sua análise aos demais partidos operários e direcionados à esquerda.

torna-se imperativo aos partidos ampliar a quantidade de membros, eleitores e líderes. As lideranças responsáveis por organizar o partido e conceder legitimidade e credibilidade perante o eleitorado mantêm-se no controle da estrutura partidária, obstruindo movimentos de renovação e ascensão de novas lideranças. Quanto maior a capilaridade, quantidade de membros e cargos eletivos, maior a necessidade de hierarquia. Michels (1982) nos ilumina com a lei de bronze da oligarquia, ao revelar as tendências de criação de hierarquias e o aumento da competição pelo poder partidário entre correntes distintas quando a relevância dos partidos socialistas e de massas no cenário político é ampliada.

Ribeiro (2003), Rubim (2003) e Miguel (2006) sugerem que o início da transição do PT de partido de massas para *catch all* data das eleições presidenciais de 1989, e não após a vitória eleitoral para a presidência em 2002. Entretanto, mesmo com a redução do caráter classista, o partido conseguia aglutinar militantes, adeptos, simpatizantes e eleitores devido ao diferencial ético defendido. Ao comparar os slogans da eleição de 1982 - “Trabalhador vota em trabalhador” - e o da campanha vitoriosa de 2002 - “Quero um Brasil decente” - evidencia-se esta mudança de um discurso classista para um discurso universal. (MIGUEL e COUTINHO 2007).

Já no poder, com moderação no discurso e menor preocupação com os princípios ideológicos e partidários de seus anos iniciais, o partido se acomoda ao jogo de “toma lá dá cá” da política brasileira. Na próxima seção, investigamos estas mudanças ideológicas e a inflexão de seus princípios na institucionalização do Ministério das Cidades, culminando com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, principal política habitacional do governo petista.

2.3. INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

A inclusão dos artigos 182 e 183 na Constituição de 1988, que tratam da Política Urbana, foi uma vitória dos movimentos pela reforma urbana que articulou desde o final da década de 1970 movimentos sociais de luta por bens e serviços públicos que melhorassem a condição de urbanidade das populações alijadas da

cidade formal¹⁰. Suas reivindicações concentravam-se principalmente em reduzir a urbanização da pobreza e ter acesso à moradia digna, transporte, saúde e saneamento. Nos referidos artigos da Constituição, afirma-se a função social da cidade e da propriedade, o reconhecimento e a integração dos assentamentos informais e a democratização da gestão das cidades, ou seja, ampliação das arenas de participação e controle social das políticas urbanas. Os artigos requeriam ainda uma legislação federal complementar que regulamentasse os instrumentos de manejo do solo urbano, bem como as sanções cabíveis em casos de não cumprimento de suas funções sociais, e que se estabelecessem as diretrizes para a elaboração dos planos diretores municipais. Foi o Estatuto da Cidade, aprovado pelo governo federal em 2001, que instituiu estas diretrizes e ferramentas de cumprimento da função social da cidade, da propriedade urbana e a democratização de sua gestão.

No federalismo brasileiro, atribui-se aos municípios as competências sobre saneamento, transporte municipal e sobre o uso e ocupação do solo com o intuito de criar uma ordem urbanística includente. Ações de urbanização de assentamentos precários e iniciativas de participação popular e controle social de políticas e do orçamento público, tais como orçamento participativo, programas autogestionários e conselhos gestores diversos multiplicaram nas grandes e médias cidades brasileiras, durante a década de 1990, assim como (AVRITZER, 2003).

A vitória nas eleições presidenciais de 2002, que consagrou o candidato do PT Luís Inácio Lula da Silva, ex-morador de favelas e ex-líder sindical, trouxe euforia e esperança para os movimentos sociais relacionados à reforma urbana. As administrações petistas de alguns municípios rompiam com as formas tradicionais de gestão dos demais governos ao introduzir práticas de participação popular na administração pública. O compromisso assumido junto aos movimentos sociais durante a campanha eleitoral de intervenção no campo do desenvolvimento urbano começou a se concretizar através do “Projeto Moradia” que, dentre suas atribuições, previa: a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três níveis de governo que atuariam de forma estruturada sob o comando de um novo ministério; a

¹⁰ Entende-se a cidade formal como os territórios urbanos inseridos no marco legal da legislação vigente, dentro do sistema de convenções adotadas para favorecer o bem estar coletivo, promover a construção de espaços públicos e privados. Nestes locais o uso e a ocupação do solo são determinados, bem como as condições de habitabilidade e formalização das edificações.

gestão democrática da Política Habitacional e Urbana, através de conselhos de habitação que definiriam as diretrizes e alocariam os recursos para a política habitacional; a aprovação do projeto de lei do Fundo Nacional de Habitação; a articulação da política habitacional com a política de controle e recuperação da valorização fundiária e imobiliária.

No Início de 2003, o Ministério das Cidades é criado, preenchendo uma lacuna institucional pendente na constituição de 1988. O ex-prefeito de Porto Alegre e ex-governador do Rio Grande do Sul, Olívio Dutra torna-se o primeiro ministro das cidades. Suas administrações estaduais e municipais no governo do Rio Grande do Sul e da prefeitura de Porto Alegre se caracterizaram pela introdução do orçamento participativo. O desafio maior seria superar a visão setorial que prevalecia na área de desenvolvimento urbano e que gerava tantos prejuízos ao erário público e à população. A gestão governamental do território no Brasil é compartimentada; setores como habitação, transportes públicos, saneamento básico, meio ambiente, urbanismo, patrimônio histórico cultural possuem seus respectivos marcos regulatórios e suas burocracias verticalizadas e divididas entre empresas públicas, autarquias e órgãos da administração direta nos três níveis de governo. O Ministério das Cidades foi organizado em quatro secretarias: Habitação, Saneamento, Transportes e Mobilidade e Programas Urbanos. O corpo técnico foi composto por membros vinculados ao Fórum Nacional da Reforma Urbana e muitos já haviam participado de administrações locais petistas anteriormente. (ROLNIK, 2009)

A institucionalização do Ministério das Cidades representava para os movimentos sociais ligados à reforma urbana a possibilidade de avançar na democratização da gestão das cidades ao introduzir arenas democráticas e participativas em âmbito federal. De fato, a constituição de um Conselho Nacional das Cidades inserido na estrutura do Ministério, com papel central na formulação e negociação de políticas tripartite, envolvendo as três esferas de governo, empresariado e segmentos da sociedade civil interessada, correspondeu às expectativas dos atores sociais. Esta era uma demanda do Fórum Nacional de Reforma Urbana que desde seu surgimento, após a constituinte em 1987, pressiona o Congresso Nacional para regulamentar o capítulo da reforma urbana. O FNRU é composto por associações de classes, ONG's e instituições de pesquisa que

buscam promover a reforma urbana. Teve atuação destacada desde o início da década de 1990 no processo de elaboração das políticas públicas nos municípios, da Lei Orgânica dos Municípios nas principais cidades brasileiras. Representou a sociedade civil em fóruns internacionais como a Conferência das Nações Unidas sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92).

A primeira Conferência Nacional das Cidades ocorreu ainda em 2003 e marcou o início de um processo de democratização da gestão de políticas nacionais urbanas. Foram 2.250 delegados eleitos através das Conferências Estaduais (75%) ou indicados por entidades e organizações de caráter nacional (25%). Outros 250 delegados foram os representantes do Poder Público Federal, indicados pelo Executivo. Esta Conferência elegeu o Conselho Nacional das Cidades e foi precedida por 1.427 conferências municipais, 185 conferências regionais e 27 conferências estaduais, totalizando 3.457 municípios envolvidos (ROLNIK, 2009).

Outro ponto central da agenda de reforma urbana, que também foi incorporado ao Ministério das Cidades, foram os novos instrumentos de gestão que garantiriam a função social da propriedade, prevista na Constituição e no Estatuto das Cidades. Por serem de competências municipais, o Ministério das Cidades colaborou tanto na instrumentalização quanto na capacitação dos quadros técnicos locais para a elaboração dos Planos Diretores, exigência legal para todos os municípios com mais de 20.000 habitantes. Os Planos Diretores deveriam ser aprovados nas respectivas câmaras municipais até outubro de 2006. Ao empoderar os quadros técnicos das Prefeituras por meio de programas de capacitação e ações relacionadas à regularização fundiária, modernização das informações cadastrais e cartográficas, prevenção à ocupação de áreas de risco, elaboração de políticas para as favelas e destinação do lixo, o Ministério das Cidades reafirmou a descentralização administrativa prevista no pacto federativo.

A exigência dos planos diretores resultou na estruturação de uma campanha realizada pelo Conselho Nacional das Cidades para a implementação de Planos Diretores Participativos. A campanha buscava incorporar a função social de cada pedaço do território, baseada num consenso entre governo e sociedade civil sobre como deveria ocorrer a gestão de espaços públicos.

O direito à moradia também foi objeto de políticas e ações prioritárias do novo Ministério através de aporte de recursos para o financiamento da produção

habitacional e urbanização de assentamentos precários e da regularização fundiária destes assentamentos. Os recursos da União e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) destinados à moradia e ao saneamento seriam geridos pelo Ministério e operacionalizados pela Caixa Econômica Federal. Aprovada a lei federal de iniciativa popular¹¹, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social¹² (SNHIS) foi criado para articular os recursos oriundos dos orçamentos dos três níveis de governo e investi-los na promoção de Habitação de Interesse Social, em consonância com os critérios definidos pelos conselhos gestores de cada instância federativa. Os Fundos de Habitação de Interesse Social (FNHIS) seriam os dispositivos que permitiriam aos municípios alavancar recursos próprios e utilizar os recursos estaduais e federais que lhe fossem permitidos.

Ao que indicava, a nova e necessária política habitacional em nível federal, após mais de trinta anos com políticas habitacionais pontuais e descontínuas desde a falência do modelo do Banco Nacional de Habitação (BNH), seria estruturada em um processo *bottom up*, com a participação democrática da sociedade civil, dos movimentos sociais urbanos, de representantes da iniciativa privada e agentes do governo. A literatura sugere que na perspectiva *bottom up* é enfatizado o papel dos atores e dos governos locais na implementação de políticas públicas, bem como o ambiente ao qual estão inseridos. Para Souza (2003) o modelo *bottom up* parte de três premissas: (1) analisar a política pública a partir da ação dos seus implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudos acerca de governos, decisores e atores que se encontram na esfera “central”; (2) concentrar a análise na natureza do problema que a política pública busca responder; e (3) descrever e analisar as redes de implementação.

Entretanto, dois fatores importantes interferiram no processo de elaboração de uma política habitacional no âmbito federal modificando radicalmente os rumos que se desenhava para esta nova política.

¹¹ Lei nº 11.124, de 16 de Junho de 2005.

¹² O Sistema Nacional de Habitação foi subdividido entre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), voltado para população com renda familiar entre 0 e 3 salários mínimos, e Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), que atende famílias com renda entre 5 e 10 salários mínimos.

2.3.1 Crise Política e mudança na gestão do Ministério das Cidades.

Em 2005, véspera da Segunda Conferência Nacional e da Campanha dos Planos Diretores Participativos, o ministro Olívio Dutra, um dos fundadores da seção gaúcha do Partido dos Trabalhadores, foi substituído por Márcio Fortes do quadro técnico-político do Partido Progressista (PP-RJ). Esta substituição foi um pedido do então presidente da Câmara dos Deputados, Severino Cavalcanti, também do PP, como contrapartida para o reforço da base de apoio no Congresso ao governo Lula durante a grave crise político-institucional surgida após denúncias de um esquema de compra de votos no Parlamento. A saída do ministro Olívio Dutra e seus assessores técnicos esvaziou as políticas em andamento no Ministério. Houve uma clara mudança na orientação das políticas públicas que passaram a priorizar interesses de grupos empresariais ligados ao setor da construção civil.

A crise política desencadeada pelo suposto esquema de propinas pagas regularmente a parlamentares federais, com dinheiro público desviado para que votassem de acordo com a orientação do governo, exemplifica o que já foi escrito nas páginas acima: (1) a transição dos partidos de massas para partidos *catch all* ao se desenvolverem e para alcançarem o poder; (2) a resposta institucional para que a crise de governo não se alastrasse e se transformasse em uma crise sistêmica, escancarando como funciona o jogo de trocas políticas entre o Legislativo e o Executivo, bem como a dificuldade em manter a base aliada coesa; (3) a representação de interesses particularistas dos parlamentares na elaboração e implementação de políticas públicas após a crise política.

A política de alianças adotada pelo governo petista para viabilizar a governabilidade e uma maioria nas casas legislativas, visto que o partido só elegera 91 de 514 deputados e 14 de 81 senadores, pressionava-o a utilizar e manter as práticas tradicionais da política brasileira: distribuição de cargos no governo, atendimento individual de determinadas demandas particularistas de deputados e a compra de votos. Ora, um partido com as origens nas classes populares, com administrações locais que, durante a década de 1990, foram caracterizadas pela ampliação da participação democrática da população e com discurso que pregava a ética e a moralização da política na campanha em que o elegeu ao cargo máximo da

república brasileira não poderia repetir os velhos e condenáveis *modus operandi* das elites políticas tradicionais que tanto denunciara e combatera enquanto oposição. Por isso, os deslizes éticos do governo Lula impactaram mais que os deslizes de governos anteriores. Embora já houvesse denúncias e suspeitas de práticas ilícitas em administrações locais petistas anteriores, foi esta crise que a opinião pública utilizou para bradar que o diferencial ético petista era bravata.

Miguel e Coutinho (2007) analisaram os editoriais dos três principais jornais brasileiros ao longo desta crise em 2005. A escolha pelos editoriais foi motivada (1) pelo excesso de notícias produzidas no período e, principalmente (2) por refletir a opinião sobre a crise política da elite empresarial brasileira, os controladores de imprensa. Os meios de comunicação têm fundamental importância na formação da opinião pública. A concentração do mercado de informação em torno de poucas empresas com as linhas editoriais semelhantes impede a interpretação e divulgação de fatos por outros pontos de vista que dissonantes ao majoritário, influenciando a opinião pública a seguir os dogmas impostos por estas empresas.

A conclusão que chegaram os autores sobre as propostas de superação da crise pelos principais diários da imprensa brasileira foi manter a ordem vigente pois a crise política era resultado do descumprimento das regras legais (corrupção) e morais (fisiologismo) do regime político. O cumprimento da lei e a punição rigorosa dos culpados para inibir suas ações, acrescidas de pequenas regras no sistema eleitoral e a redução de cargos de confiança seriam suficientes para eliminar e prevenir novos casos de corrupção.

Mesmo a desesperança surgida após as denúncias de corrupção em um partido que parecia disposto a instituir uma nova forma de exercer a política, não foi suficiente para que houvesse uma negação radical da política concorrencial vigente nem para questionar a subordinação da esfera política democrática à economia capitalista e sua desigualdade de recursos entre os agentes privados, quando deveria ser caracterizada pela igualdade de influência de todos os cidadãos. Esta crise expôs as graves distorções do sistema político brasileiro, as deficiências na representatividade democrática parlamentar e os costumes que passam ao largo de padrões éticos aceitáveis.

O receio por parte do PT era de que se repetisse a associação entre o comportamento “incendiário” da imprensa durante esta crise, motivada pela busca incessante de manchetes bombásticas baseadas em denunciismo, sem apuração correta de matérias, colocando o veículo midiático como espaço de linchamento moral (Abreu e Lattman-Weltman, 2001) e a instalação de sucessivas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), mesma fórmula CPI/Mídia que resultou no *impeachment* do presidente Fernando Collor em 1992. Para evitar que a crise fugisse do âmbito do governo e se transformasse em uma crise sistêmica, o PT teve que ceder às pressões dos congressistas e de sua bancada de apoio. As poderosas e tradicionais elites brasileiras, incluindo proprietários de terra, setores empresariais, e oligarquias familiares, continuavam bem representadas no Congresso (HUNTER 2003) e aproveitaram a oportunidade.

No sistema político brasileiro, o presidente da câmara dos deputados poderia utilizar de suas prerrogativas de cargo para tentar evitar a instalações de CPI's sobre a crise política em vigor. A exigência do Partido Progressista, partido do presidente da Câmara, deputado Severino Cavalcanti, foi ocupar a pasta do Ministério das Cidades. A área de reforma urbana é profundamente afetada pela lógica da política tradicional, baseada no clientelismo, patronagem e controle por interesses empresariais urbanos e metropolitanos. O Ministério das Cidades talvez fosse um dos poucos *lôcus* do governo aonde o fisiologismo não fosse regra, por ter sido institucionalizado recentemente e por possuir dirigentes e equipes engajados com a causa da reforma urbana. A equipe formada pelo ex-ministro Olívio Dutra era composta pela Professora Titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Ermínia Maricato na Secretaria Executiva. Pelo ex-presidente da Companhia de Habitação de São Paulo, o arquiteto e urbanista Jorge Hereda na Secretaria Nacional de Habitação. O engenheiro civil Abelardo de Oliveira Filho, especializado em engenharia sanitária foi nomeado Secretário Nacional de Saneamento Ambiental. Já o engenheiro José Carlos Xavier, ex-presidente da Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos de Goiânia tornou-se Secretário Nacional de Transportes Urbanos e a Secretaria Nacional de Programas Urbanos foi chefiada pela urbanista Raquel Rolnik. Assim como a Secretária Executiva Ermínia Maricato, a urbanista Raquel Rolnik é referência nacional sobre planejamento e reforma urbana. A

mudança no comando do Ministério não significou o término da campanha dos Planos Diretores Participativos e nem as conferências e reuniões do Conselho Nacional das Cidades.

2.3.2. Reflexos da crise econômica na produção de políticas públicas habitacionais.

A partir de 2006, o governo ampliou seus gastos públicos, motivado por ideais mais desenvolvimentistas, pelo ativismo estatal e por uma conjuntura internacional favorável que permitiu acúmulo de reservas monetárias em decorrência do aumento da exportação das *commodities* e da elevação expressiva de seus preços no mercado internacional. Mesmo com as dificuldades institucionais mostradas na seção anterior, as condições econômicas tornaram-se mais favoráveis para a implementação do Plano Nacional de Habitação.

O mercado privado de habitação para a classe média recebeu novos impulsos pelo governo. A lei nº 10.931/2004 deu segurança jurídica ao setor e uma resolução do Banco Central obrigou os bancos comerciais a utilizarem os recursos das cadernetas de poupança para financiar a habitação. A perspectiva de crescimento econômico para os anos subsequentes, a bem sucedida política social que refletiu na redução dos indicadores de pobreza, a emergência e consolidação de uma nova classe média que desponta como um novo “nicho de mercado” para o setor imobiliário inseriram-se no planejamento estratégico dos grupos empresariais da construção civil.

Em 2007, o Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um plano de grandes investimentos na infraestrutura com o intuito de potencializar o crescimento econômico aproveitando o cenário nacional positivo. O mercado imobiliário habitacional também experimentou uma fase de crescimento no período devido a uma reestruturação do setor. Desde 2004 as maiores empresas do setor passaram a captar recursos na Bolsa de Valores para investir em suas atividades, incorporar empresas regionais, comprar terras ou financiar novos empreendimentos. Há uma concentração de capital sem precedente

no setor imobiliário com empresas atuando em diversos segmentos da cadeia, diversificando seus produtos e atingindo novos clientes de outras faixas de renda. O capital cria formas de reprodução (CARDOSO e ARAGÃO 2013). Entre 2004 e 2008, dezenove empresas da construção civil e seis de exploração de imóveis abriram seus capitais na Bolsa de valores. Estes setores representam 33% do total das empresas que abriram seus capitais no período. Até o final de 2008, eram 25 empresas do setor da construção civil que negociavam ações na bolsa de valores: Abyara, Agra, Brascan, Camargo Correa, Cimob, Company, Construtora Adolpho Lindenberg, Tenda, CR2, Cyrela, Even, EZ TEC, Gafisa, Helbor, Inpar, JHSF, João Fortes, Klabin, MRV, PDG, Rodobens, Rossi, Sergen,. Tecnisa, Trisul (IBOVESPA).

Em 2008, a partir de problemas sistêmicos financeiros resultantes da crise nos mercados secundários americanos de títulos lastreados em hipotecas, chamados *subprime*, o risco de colapso da economia capitalista através de um efeito cascata abalou as finanças globais. A crise econômica mundial exigiu respostas do governo brasileiro na tentativa de mitigar seus efeitos. Foge ao escopo do trabalho analisar os motivos que levaram a esta crise, mesmo ciente de que foi originada no mercado imobiliário americano. Tampouco refletir de forma minuciosa sobre as medidas que o governo brasileiro adotou para estabilização macroeconômica frente a esta ameaça. O que nos interessa são as mudanças ocorridas na política habitacional em virtude deste fator exógeno. (ROYER 2009, CARDOSO e ARAGÃO 2013)

A resposta do governo brasileiro à crise ocorreu através de políticas keynesianas, expandindo o crédito pelos bancos públicos como forma de compensar a retração do setor privado. O PAC também foi utilizado como resposta à crise financeira, ao ampliar os investimentos públicos de 1,62% para 3,27% do Produto Interno Bruto (PIB) entre os anos de 2006 e 2010, contribuindo com a geração de 8,2 milhões de postos de trabalho formais neste período. No campo habitacional, o PAC Urbano privilegiou a urbanização de favelas, com forte visibilidade política, principalmente nos grandes centros urbanos.

O setor da construção civil caracteriza-se pela forte capacidade indutora na economia e por empregar uma grande quantidade de trabalhadores. A construção civil é um setor vital por proporcionar a infraestrutura pública (portos, aeroportos,

pontes, estradas, ferrovias, e outras) e também a privada, necessária para o funcionamento de outras indústrias, comércio e serviços, além de ser utilizada como ferramenta de política pública para a criação de empregos em períodos de recessão (POLENSKE; SIVITANIDES, 1989). Segundo Souza (2009), a atividade da construção tem um impacto mais abrangente na economia além do produto imobiliário em si. Há uma complexa articulação entre os agentes do setor por meio de sua cadeia produtiva que unem desde fornecedores de matérias-primas e serviços até atividades que trabalham com o produto imobiliário finalizado. As interrelações entre os agentes da cadeia permite dimensionar o efeito transbordamento dos investimentos para os demais setores da economia e avaliar o impacto resultante de seus encadeamentos.

De acordo com Loureiro, Macário e Guerra (2013), em março de 2009, a então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, reuniu-se com empresários do setor da construção civil para discutirem sobre a possibilidade de construção de um milhão de unidades habitacionais. A vontade do governo encontrou receptividade pelo empresariado “pois a crise financeira de 2008 ampliou a capacidade ociosa das empresas do setor que, em função do “boom” imobiliário dos anos anteriores, haviam realizado grandes investimentos, lançado ações na bolsa e aumentado seus estoques de terrenos. Assim, um novo programa habitacional, a ser priorizado pelo governo, era visto de forma muito favorável pelo empresariado da construção civil que nele encontraria meios de escoar as unidades já em produção e garantir o retorno aos investimentos. Do lado do governo, o setor da construção civil teria importante papel na dinamização da economia e na geração de emprego”.

(LOUREIRO et. al., 2013).

2.4. Investimentos em urbanização: quem paga a conta?

O investimento do Estado é decisivo tanto para o setor empresarial, que produz a cidade formal, quanto para os autoconstrutores, responsáveis pela produção do *habitat* popular. Na produção da cidade formal, a relação entre o setor empresarial e o Estado ocorre através da demanda dos governos pela produção e fornecimento de bens (obras públicas) e serviços (concessão para coleta de lixo,

transporte coletivo, etc). A relação econômica entre as partes ocorre por meio de contratos, marcos jurídicos, leis e normas estabelecidas pelos distintos níveis de governo que interferem na competitividade e a rentabilidade dos produtos e serviços imobiliários. Outras formas de relacionamento entre as esferas pública e privada devem-se à tributação, ao estabelecimento de normas para o uso do solo e a políticas de crédito para o setor. Já a relação entre o Estado e os autoconstrutores é caracterizada pelo grau de tolerância do Estado às ocupações ilegais e infrações a norma jurídica estabelecida e do acesso aos equipamentos públicos ofertados pelo Estado. (ROLNIK, 2009)

É no interior da burocracia estatal que as decisões sobre o financiamento e a implementação dos processos da área de desenvolvimento urbano ocorrem, sob forte lobby das redes que articulam os interesses do setor empresarial. Estas redes incluem desde mandatos parlamentares à partidos políticos. As conexões entre os burocratas estrategicamente alçados a determinados cargos de órgãos públicos e os empresários da construção civil são dúbias: enquanto os burocratas têm poder para aprovar a implementação de programas e projetos capazes de garantir a rentabilidade das empreiteiras, incorporadoras e construtoras, os empresários do setor da construção civil são grandes doadores de recursos para as campanhas eleitorais no país, capazes de eleger e manter o grupo político vigente no poder. Portanto, há grande incentivo ao fisiologismo político nas decisões relacionadas ao desenvolvimento urbano no país.

Considerando as regras atuais de organização partidária, competição eleitoral e os custos crescentes das campanhas, para garantir sua sobrevivência política, os parlamentares necessitam não apenas dos recursos provenientes do fundo partidário¹³, mecanismos de acesso à distribuição de recursos públicos, como também de fontes alternativas de financiamento de suas campanhas eleitorais. O controle de postos-chave na máquina estatal, em condições de interferir nas regras

¹³ Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos é constituído por dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e outros recursos financeiros que lhes forem atribuídos por lei. Os valores repassados aos partidos políticos, referentes aos duodécimos e multas (discriminados por partido e relativos ao mês de distribuição), são publicados mensalmente no *Diário da Justiça Eletrônico*.

de contratação de serviços e obras, assim como a garantia de um fluxo de recursos para alimentar esta máquina podem responder por esta dupla função - de provocar possíveis retornos eleitorais positivos por parte dos beneficiários diretos das obras e serviços, e também de recepção de possíveis prêmios por parte dos contratistas sob a forma de contribuições para custear campanhas (ROLNIK, 2009). Portanto, a fragmentação institucional na gestão das cidades, apontada pela literatura como responsável pela ineficiência e baixa capacidade gerencial, é parte de uma estratégia de maximização de interesses particularistas de empresários, parlamentares e burocratas que se beneficiam privadamente da provisão e fornecimento destes bens e serviços públicos.

A Constituição de 1988 não estabeleceu hierarquização de competências de gestão entre as três esferas de governo na área de desenvolvimento urbano, como fez com a saúde e educação. A implementação de programas é de competência de qualquer um dos entes federativos.

Devido à impossibilidade constitucional dos governos municipais em gerar receitas próprias e acessar linhas de crédito, as transferências voluntárias realizadas com as demais esferas de governos tornaram-se a ferramenta viável para suprir as demandas sociais da população na área de desenvolvimento urbano. *Transferências voluntárias são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo*¹⁴. Quando o processo é conduzido pelo Executivo, estas transferências são previstas no orçamento e destinadas a assinaturas de convênios que visem à execução de programa de governo específico, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação após a seleção de projetos e programas. Quando o processo é conduzido pelo Legislativo, as transferências possuem definição prévia não apenas do programa ou ação, mas do local preciso de sua destinação. Chamadas de Emendas Parlamentares, estas transferências podem ser coletivas – de bancadas regionais ou estaduais – ou individuais. No caso das emendas individuais, normalmente é prefixado um valor

¹⁴ http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp

anual por parlamentar, que pode alocar em ações finalísticas de qualquer setor, normalmente no local de sua base eleitoral. Embora os recursos sejam baixos em proporção ao orçamento da União, a emenda individual pode ter impactos positivos no sucesso eleitoral e sobrevivência política dos parlamentares. No tocante à competição política municipal, estes recursos podem significar o fortalecimento e ampliação da base para a reeleição parlamentar ou troca/manutenção do grupo político que controla o Executivo local.

Entretanto, o Executivo mantém um firme controle sobre o processo de elaboração e execução orçamentária. Com normas, leis específicas e procedimentos institucionais bem definidos, impede sua descaracterização pelo Legislativo. Ao alocar recursos para as emendas individuais dos parlamentares, o Executivo não restringe a execução de sua agenda. Os recursos destinados as emendas do Legislativo são complementares aos recursos do Executivo.

A parcela do orçamento federal destinados às emendas parlamentares tem baixo impacto no orçamento público, perfil constante e pouca funcionalidade para a agenda de governo do Executivo. Entretanto, possui alta funcionalidade para a governança política ao servir de instrumento de fortalecimento dos parlamentares perante suas bases eleitorais e por contribuir para a manutenção da base de apoio do Executivo no Congresso Nacional.

2.5. Diagnóstico do déficit habitacional e a nova política para o setor.

Mesmo com a substituição da liderança engajada com a reforma urbana por um novo ministro mais identificado com o patrimonialismo existente nas casas legislativas, permaneceram algumas ações participativas no Ministério das Cidades. Um dos mais importantes instrumentos para a implementação da nova Política Nacional de Habitação (PNH) e previsto na lei que criou o SNHIS, foi o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, o consórcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Pública, Fundação para a Pesquisa em Arquitetura e Ambiente (Fupam), Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab), Faculdade de

Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) e Logos Engenharia, através de uma metodologia participativa que contou com diversos segmentos sociais relacionados a habitação, formulou uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, dirigindo os recursos para buscar a maior eficácia possível. O conjunto de ações proposto no documento tinha como objetivo universalizar o acesso à moradia digna para todos os brasileiros.

De acordo com o documento, que começou a ser elaborado em 2007, o PlanHab buscou incorporar em suas etapas de construção as diversas visões presentes da sociedade brasileira sobre o tema. Os interesses antagônicos e os conflitos surgidos foram mediados na perspectiva do interesse público. A legitimação das propostas resultantes destes debates incorporou saberes políticos, técnicos e populares. A pretensão era contribuir para a consolidação de uma nova cultura de políticas públicas para o setor habitacional, fundada na democracia e direitos sociais, como prevista na constituição de 1988.

Instituições como o Conselho das Cidades (ConCidades), o Conselho curador do FGTS e o Conselho Gestor do FNHIS, que financiam a produção habitacional para a população de baixa renda no país, participaram de forma ativa nos espaços de debate, interlocução política e deliberação. Junto com outros coletivos presentes, organizações e movimentos sociais, a população teve voz ativa nestes espaços.

O diagnóstico sobre o contingente da população vivendo em assentamentos precários devido à falta de alternativas habitacionais previa a necessidade de 31 milhões de novas unidades habitacionais até 2013. As razões que motivam este déficit são conhecidas: intenso processo de urbanização e ausência de planejamento urbano durante as décadas de 1940 e 1980, baixa renda das famílias, inadequação das políticas de habitação e apropriação especulativa da terra.

(PlanHab)

Para melhor análise da questão da moradia, o PlanHab buscou juntar, sob mesmos agrupamentos, situações urbanas e habitacionais diversas. Para isso introduziu leituras regionalizadas baseadas nas tipologias de municípios adaptadas do estudo Tipologia das Cidades Brasileiras, realizado pelo Observatório das

Metrópoles¹⁵. Através de indicadores fundamentais para a definição de programas habitacionais específicos; como número de habitantes, importância metropolitana, polarização regional e variáveis socioeconômicas; os municípios brasileiros foram agrupados em onze categorias, de acordo com o quadro abaixo.

Tabela 3: Tipologia das Cidades Brasileiras

Municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes	A	Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo Metrôpoles situadas em regiões de alta renda, com desigualdade social. São metrópoles globais pela concentração de atividades e fluxos econômicos e financeiros.
	B	Regiões Metropolitanas e principais aglomerações e capitais do Centro -Sul. Metrôpoles, aglomerações urbanas e capitais situadas em regiões de alto estoque de riqueza e grande importância funcional na rede de cidades. Consideradas cidades pólos em suas respectivas regiões.
	C	Regiões Metropolitanas e principais aglomerações e capitais do Norte e Nordeste. Principais centros polarizadores do Norte e Nordeste, com estoque de riqueza inferior aos tipos A e B, com maior concentração de pobreza e alta desigualdade.
	D	Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul. Municípios situados em regiões com alto estoque de riqueza, com importância como centros polarizadores em sua microrregião.
	E	Aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste. Municípios com baixo estoque de riqueza, porém com grande importância regional. Cidades pólo situadas em microrregiões de menor dinamismo.
Municípios com população entre 20 mil e 100 mil habitantes.	F	Centros urbanos em espaços rurais prósperos. Municípios que estão crescendo moderadamente, situados nas microrregiões mais ricas do país. Têm mais condições de enfrentar o déficit com recursos próprios.
	G	Centros urbanos em espaços rurais consolidados com algum grau de dinamismo. Municípios situados em microrregiões historicamente de maior pobreza e relativa estagnação, mas apresentam situação mais positiva em comparação aos demais tipos subsequentes.
	H	Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza. Municípios que se destacam pelos níveis mais elevados de pobreza, maior número de domicílios sem banheiro e alto déficit habitacional relativo.
Municípios com população inferior a 20 mil habitantes	I	Pequenas cidades em espaços rurais prósperos.
	J	Pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente
	K	Pequenas cidades em espaços rurais de pouca densidade econômica.

¹⁵ O estudo Tipologia das Cidades, realizado pelo Observatório das Metrôpoles, foi financiado pelo Ministério das Cidades em 2005. Este estudo serviu de base para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Além da tipologia das Cidades brasileiras, o PlanHab objetivou agrupar os beneficiários através de outros critérios além da renda familiar para dimensionar as necessidades de financiamento e subsídios. Desta forma, utilizou-se também a renda per capita, análises da cesta de consumo e a tipologia dos municípios para definir o *funding* adequado a cada situação. Ao final, simulações foram elaboradas para a montagem de modelos de financiamento e subsídios. Os grupos foram definidos da seguinte forma:

Tabela 4: Grupamento de famílias por capacidade de pagamento e risco creditício.

Grupo 1	Famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária à capacidade de assumir um compromisso de retorno regular e estruturado (abaixo da linha de financiamento).
Grupo 2	Famílias com renda mensal que permite assumir algum compromisso de pagamento mensal regular e estruturado e acessar financiamento imobiliário, mas com valor insuficiente para obter uma moradia adequada e, ainda, com alto risco de crédito para os agentes financeiros (e por eles têm sido evitadas), em decorrência de suas rendas informais e reduzidas e das precárias garantias oferecidas para o financiamento;
Grupo 3	Famílias com renda mensal que permite assumir compromisso de pagamento mensal, mediante acesso a financiamento imobiliário, mas nem sempre suficiente para obter uma moradia adequada, e com moderado risco de crédito para os agentes financeiros.
Grupo 4	Famílias com capacidade de pagamento regular e estruturada, com plenas condições de assumirem compromisso de pagamento mensal relativo ao financiamento imobiliário, em valor suficiente para obter uma moradia adequada desde que em condições acessíveis, pois possuem empregos e rendas estáveis e são capazes de oferecer garantias reais para os financiamentos contraídos.
Grupo 5	Famílias com plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às suas necessidades, por meio de esquemas de financiamento de mercado.

Fonte: PlanHab. Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, Lab-Hab – FUPAM, Logos Engenharia, a partir de dados BITOUN, Jean et al: Observatório das Metrôpoles/MCidades, 2005.

Em um país com as dimensões e características tão díspares quanto o Brasil, torna-se necessária a elaboração de diversos cenários e estratégias para o enfrentamento das difusas necessidades habitacionais.

A maior parte do déficit habitacional é urbana, concentrada nas famílias cuja renda é de até dois salários mínimos. O déficit rural concentra-se principalmente nas regiões Norte e Nordeste.

Tabela 5: Déficit habitacional brasileiro (2006) por regiões:

Tipologia de Municípios	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste		Total		
		%		%		%		%		%		%	
Urbano	A	0	-	0	-	1141323	38,9	0	-	0	-	1141323	14,4
	B	0	-	0	-	448530	15,3	250351	26,6	158050	29,2	856931	10,8
	C	43524	5,2	582746	21,7	0	-	0	-	0	-	626270	7,9
	D	0	-	0	-	425073	14,5	232586	24,7	159122	29,4	816781	10,3
	E	175120	21,1	345027	12,9	24459	0,8	0	-	0	-	544606	6,9
	F	1296	0,2	0	-	247835	8,4	57606	6,1	20975	3,9	327712	4,1
	G	86590	10,4	74261	2,8	119831	4,1	83016	8,8	37881	7	401579	5,1
	H	87583	10,5	263423	9,8	27610	0,9	0	-	7708	1,4	386324	4,9
	I	3739	0,4	6133	0,2	166748	5,7	88946	9,4	23304	4,3	288870	3,6
	J	86734	10,4	208219	7,8	153706	5,2	73633	7,8	43495	8	565787	7,1
	K	138651	16,7	366028	13,6	48889	1,7	23388	2,5	33891	6,3	610847	7,7
Sub-total Urbano	623236	74,93	1845837	68,80	2804004,00	95,50	809526,00	85,90	484426,00	89,50	6567029	82,76	
Sub-total Rural	208467	25,07	838699	31,20	131262,00	4,50	133141,00	14,10	56120,00	10,50	1367689	17,24	
												100	

Total 831703 100 2684536 100,00 2935266,00 100,00 942667,00 100,00 540546,00 100,00 7934718 Fonte: PlanHab. Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, Lab-Hab – FUPAM, Logos Engenharia

Tabela 6: Déficit habitacional (2006) por faixa de renda

Tipologias de Município		Faixas de Renda (em R\$)				Total 2006
		Até 600 (%)	600 a 1200	1200 a 2000	Acima de 2000	
Urbano	A	631.765 (55%)	402.107 (35%)	65.231 (6%)	42.219 (4%)	1.141.323
	B	500.646 (58%)	269.065 (31%)	54.512 (6%)	32.718 (4%)	856.931
	C	500.372 (80%)	100.551 (16%)	14.530 (2%)	10.817 (2%)	626.270
	D	467.926 (57%)	261.660 (32%)	54.918 (7%)	32.277 (4%)	816.782
	E	425.783 (78%)	89.836 (16%)	16.810 (3%)	12.177 (2%)	544.066
	F	179.815 (55%)	113.236 (35%)	22.092 (7%)	12.569 (2%)	327.712
	G	254.775 (66%)	103.248 (26%)	20.748 (5%)	12.810 (3%)	401.581
	H	298.052 (77%)	68.406 (18%)	11.465 (3%)	8.400 (2%)	386.324
	I	161.716 (56%)	95.592 (33%)	20.338 (7%)	11.224 (4%)	288.870
	J	396.875 (70%)	129.343 (23%)	24.492 (4%)	15.166 (3%)	565.789
	K	459.838 (75%)	115.562 (19%)	20.579 (3%)	14.868 (2%)	610.846

Subtotal urbano	4.287.472 (65%)	1.748.598 (27%)	325.715 (5%)	205.245 (3%)	6.567.030
Subtotal rural	1.014.303 (74%)	269.218 (20%)	50.076 (4%)	34.091 (2%)	1.367.689

Fonte: PlanHab. Elaboração: Consórcio Instituto Via Pública, Lab-Hab – FUPAM, Logos Engenharia

A taxa de crescimento de assentamentos precários permanece, desde a década de 1940 até o início da elaboração do PlanHab, mais elevadas do que a taxa de crescimento da cidade formal. Os assentamentos precários são caracterizados pela informalidade na posse da terra, ausência ou insuficiência de infraestrutura, irregularidade no processo de reordenamento urbano, falta de acesso a serviços e moradias com graves problemas de habitabilidade, construídas pelos próprios moradores sem apoio técnico ou institucional. Baseado no trinômio assentamento precário, autoconstrução e moradia própria, o processo de urbanização da segunda metade do século XX perdura em áreas cuja expansão é mais recente. Já nas áreas que apresentam superadensamento, a reprodução de alternativas habitacionais modificou-se. Constata-se locações informais de barracos, subdivisão de lotes e construção de novas habitações nas lajes, agravando as condições de habitabilidade. A densidade destes assentamentos está diretamente relacionada a sua longevidade, relação explicada pela necessidade de ampliação da moradia ou pela possibilidade de auferir renda extra devido ao aluguel ou venda.

O principal objetivo do PlanHab era formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais brasileiras, direcionando os recursos para garantir a maior efetividade possível do gasto público.

Em função da baixa capacidade de pagamento da maioria das famílias, das altas taxas de juros e da reduzida oferta de financiamento de longo prazo pelo mercado brasileiro, a intervenção do estado é justificada para a criação de um mercado específico para esta população, visto que, sem incentivos estatais, ficariam alijadas da possibilidade de acesso a financiamentos para a aquisição de moradia, um direito constitucional. O papel do Estado nas políticas habitacionais, regulando, financiando e promovendo a produção de moradias não significa que o setor público seja o único ator capaz de promover a redução do déficit habitacional.

2.6 Programa Minha Casa Minha Vida: resultados de uma política econômica de cunho habitacional.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em Julho de 2009, representou a retomada do governo federal na formulação de políticas habitacionais em larga escala desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986. Emerge inspirado na experiência chilena e mexicana, caracterizada pelo protagonismo do setor empresarial e apontado pelo governo como o modelo mais adequado para dinamizar a produção habitacional. Inserido no PAC, o programa teve imediata importância na geração de empregos e no dinamismo da economia.

Em linhas gerais, o PMCMV é um programa de crédito tanto ao consumidor quanto ao produtor. O construtor solicita o crédito à CAIXA para viabilizar a construção dos empreendimentos voltados de acordo com as faixas salariais do público-alvo, divididos em três categorias: 0 a 3, de 3 a 6 e de 6 a 10 salários mínimos (SM). O crédito captado para construção junto à CAIXA é vinculado aos limites de valor de venda das unidades habitacionais, estabelecidos segundo as características da cidade e da região, como pode ser visto nas tabelas 3 e 4. As faixas de renda familiar definem os níveis de subsídios ao imóvel, sendo que a faixa de 0 a 3 SM possui subsídio integral. A divisão por municípios e regiões dos valores limites para a venda das unidades habitacionais dialogam com diagnóstico sobre o mercado imobiliário e o déficit habitacional contido no PlanHab, embora não determine o quantitativo de unidades habitacionais por faixa de renda que deveria ser construído em cada município.

Tabela 7: Valores máximos de venda das Unidades habitacionais para beneficiários com renda familiar de até 3 salários mínimos.

UF	Localidade	Valor Máximo de aquisição da Unidade Habitacional	
		Apartamento	Casa
SP/DF	Municípios integrantes das regiões metropolitanas do Estado de São Paulo. Municípios de Jundiaí/SP, São José dos Campos/SP, Jacareí/SP e DF	R\$ 52.000,00	R\$ 48.000,00
	Demais Municípios	R\$ 46.000,00	R\$ 42.000,00
RJ	Capital	R\$ 51.000,00	R\$ 47.000,00

	Municípios Integrantes da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro	R\$ 49.000,00	R\$ 45.000,00
	Demais Municípios	R\$ 42.000,00	R\$ 38.000,00
MG	Capital e respectiva região metropolitana	R\$ 46.000,00	R\$ 42.000,00
	Demais Municípios	R\$ 42.000,00	R\$ 38.000,00
BA	Capital e respectiva região metropolitana	R\$ 46.000,00	R\$ 42.000,00
	Demais Municípios	R\$ 41.000,00	R\$ 37.000,00
PE / CE	Capital e respectiva região metropolitana	R\$ 45.000,00	R\$ 41.000,00
	Demais Municípios	R\$ 41.000,00	R\$ 37.000,00
RS / PR / SC	Capital e respectiva região metropolitana e demais Municípios	R\$ 45.000,00	R\$ 41.000,00
AC / AM / AP / PA / RO / RR		R\$ 43.000,00	R\$ 39.000,00
TO		R\$ 42.000,00	R\$ 38.000,00
ES / MT / MS / GO		R\$ 42.000,00	R\$ 39.000,00
AL / RN / PB / SE / MA		R\$ 41.000,00	R\$ 37.000,00
Fonte: Portaria nº 93, de 24 de fevereiro de 2010, que revogou a Portaria nº 139, de 13 de abril de 2009.			

Tabela 8: Valores máximos das unidades habitacionais, por característica do município para beneficiários com renda entre 3 e 10 salários mínimos, por município e região.

Município	Valor
Regiões metropolitanas em SP, RJ e DF	R\$ 130.000,00
Municípios com mais de 500mil habitantes e demais capitais estaduais e seus Municípios limítrofes.	R\$ 100.000,00
Demais Municípios	R\$ 130.000,00
Fonte: Apresentação oficial na 20a reunião do ConCidades, em 25/03/09.	

Embora o maior déficit de moradias no Brasil situa-se entre indivíduos com renda familiar inferior a três salários mínimos, o PMCMV beneficia famílias com vencimentos de até dez salários mínimos. A emergência em fomentar o mercado e combater a crise internacional resultou na ampliação das faixas de renda dos beneficiários do programa. A desejável redução do déficit habitacional para a população de baixa renda foi preterida pela garantia de maiores lucros aos empresários. Andrade (2011) menciona a entrevista com um dos representantes das entidades patronais do setor sobre a escolha do formato do programa.

No final de 2007, o SINDUSCON-RJ, a FIRJAN, o vice-governador do governo do estado do Rio de Janeiro, representantes da prefeitura do Rio de Janeiro e um grupo de empresários foram ao México, em uma missão, para conhecer o amplo programa habitacional que estava sendo

desenvolvido naquele país. Segundo Kauffmann ¹⁶, os aspectos considerados positivos da experiência mexicana foram, então, incorporados à proposta do SINDUSCON-RJ, além dos subsídios explícitos, um fundo garantidor e um cadastro centralizado. Em 2008, o SINDUSCON-RJ teve uma audiência com a então ministra Dilma Rousseff, da Casa Civil, e apresentou o denominado projeto “habitação sustentável” para atender a famílias de baixa e média renda, com a inclusão, além dos elementos acima citados, também de incentivos fiscais. (ANDRADE, 2011, P.111)

Ademais, o PMCMV ignorou princípios estabelecidos pelo SNHIS. Os repasses de recursos para as ações de provisão habitacional no âmbito do FNHIS foram eliminados, o FNHIS passou a concentrar recursos somente para ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional. (CARDOSO, 2011). Os princípios mercadológicos passaram a nortear a produção habitacional, atingindo perversamente a ocupação e construção do espaço urbano e a eficácia de medidas de redução de desigualdades socioespaciais.

O papel da administração pública foi reduzido a coadjuvante e viabilizador da efetivação dos interesses empresariais, caracterizando uma forma de intervenção extremamente empreendedorista (HARVEY, 1996). Coube aos estados e municípios organizar a demanda, através de cadastros encaminhados à CEF para a seleção dos beneficiários e, ainda, o de criar condições para facilitar a produção, através da desoneração tributária e da flexibilização da legislação urbanística e edilícia dos municípios. Em alguns casos, considera-se que estados e municípios poderiam ainda viabilizar o atendimento à demanda de baixa renda através da cessão de terrenos públicos. De qualquer forma, o promotor do empreendimento deixa de ser o setor público e passa a ser o setor privado.

Ao possibilitar a articulação de uma política social estruturada de forma consistente numa estratégia de longo prazo à uma política econômica anticíclica, a administração pública apenas atenuaria as falhas de mercado existentes na concessão de financiamento para mutuários de baixa renda e de crédito para as construtoras. A teoria econômica justifica a intervenção do Estado quando o retorno social do investimento é maior do que o retorno privado, o que reduz a probabilidade do investimento de uma empresa privada no setor. A desejável redução do déficit habitacional e, principalmente, o direito a moradia digna necessitam que o Estado tenha uma postura de liderança, canalizando os recursos disponíveis para atuarem

¹⁶ Abrahão Roberto Kauffmann, presidente do Sindicato da Indústria de Construção Civil do Rio de Janeiro.

no foco do problema (o déficit habitacional urbano para famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos), evitando a socialização dos riscos e a privatização dos benefícios por setores específicos da sociedade. A defesa da liderança do Estado deve-se ao entendimento de que os investimentos públicos para o setor deixem de ser apenas “eliminadores de riscos” para o investimento privado e assumam uma postura de gestor para o bem comum. No atual contexto de produção habitacional, incluindo as de interesse social, ratifica-se ainda mais o privilégio aos interesses empresariais. O poder público é um mediador e viabilizador destes interesses, assumindo uma postura passiva e/ou conivente ao setor empresarial no processo decisório de implantação de empreendimentos habitacionais, sobretudo no que diz respeito às dinâmicas de concepção projetual, negociação com a população-alvo e escolha da localização dos imóveis (CARDOSO e ARAGÃO 2013).

A lógica regida pelas empresas para obtenção de maior lucro possível consiste na construção em larga escala, velocidade de produção e redução de custos das unidades habitacionais. Esta lógica tende a aumentar a situação de precariedade na gestão e planejamento das cidades, bem como o número de empreendimentos gravemente desarticulados às demais políticas públicas de gestão urbana (ROLNIK, 2012). O setor privado define junto às administrações locais as áreas em que os novos empreendimentos populares serão construídos, normalmente localizadas distantes dos centros urbanos. Esta “periferização da habitação de interesse social”, processo oposto ao indicado tanto pelo Estatuto da Cidade quanto pelo próprio SNHIS, só é possível porque o setor privado define as direções do crescimento e reprodução das cidades. Como as habitações de interesse social são inteiramente subsidiadas pelo governo, não há risco em situá-las distante dos núcleos urbanos. Ao remover a população de baixa renda para as franjas urbanas, sem os equipamentos públicos e a infraestrutura necessária para absorvê-los, o setor privado cria mercado em áreas que outrora não possuíam valor, aumenta o preço das áreas deste entorno e possibilita a especulação imobiliária nas áreas centrais das cidades. Ademais, o distanciamento aos grandes centros urbanos dificulta a permanência/sobrevivência das famílias de baixa renda beneficiadas pelo programa, sobrecarrega os sistemas de transporte público, inibe o acesso a atividades comerciais, a escolas e ao trabalho. (CARDOSO e ARAGÃO 2013). Para Rolnik e Nakano (2009), os conjuntos residenciais que resultam do PMCMV são

verdadeiros “depósitos humanos” cuja localização em terras antes rurais e cada vez mais distantes, agrava o padrão periférico e precário destas unidades.

Considerações Finais

As conquistas dos movimentos sociais de reforma urbana e moradia digna, incorporadas ao Estatuto das Cidades e aos Planos Diretores municipais, não foram respeitadas na etapa de execução do Programa Minha Casa Minha Vida. Ao analisar a ruptura de um processo embrionário de construção de uma política habitacional democrática e sua substituição por uma solução “pronta”, apresentada pelos setores empresariais da construção civil e adotado pelo governo, nos remete a duas questões centrais. A primeira refere-se ao desperdício de recursos (financeiros, humanos e de tempo) para fomentar a participação de cidadãos na construção de uma política pública com participação popular, cujas propostas não foram integralizadas nas decisões tomadas pelo governo em relação à nova política habitacional. A segunda, e mais importante, alude sobre a crise de representatividade da democracia brasileira. O país possui severas dificuldades na representação dos interesses das camadas populares e, conseqüentemente, concretizá-los em políticas públicas. Os interesses particularistas reinantes nas arenas deliberativas e a cooptação de partidos e políticos pelas elites econômicas impedem uma mudança na cultura política necessária à sociedade brasileira. O PMCMV é apenas mais um exemplo da incompatibilidade entre as reivindicações dos movimentos sociais populares e os programas e projetos aprovados pelo governo e parlamentares. Reflete a inconsistência democrática existente no país.

O esvaziamento das iniciativas populares no processo de elaboração do PMCMV ocorreu aparentemente em duas etapas. A primeira, no núcleo central do governo na passagem do comando do Ministério das Cidades para um partido fisiológico da base governista, que não chegou a romper diretamente com a participação dos setores populares, mas sinalizou uma mudança de rumos nas políticas públicas para o setor. A maior influência dos setores empresariais é perceptível no desenho do programa, ao reduzir os riscos para o setor privado e ampliar a faixa de renda dos beneficiários para até 10 SM. Ora, como o governo se comprometeu em subsidiar todas as moradias para a população de baixa renda,

caberia uma negociação entre o governo e o setor privado para estipularem uma margem de lucro justa que pudesse viabilizar as construções destas residências, focalizando a política pública apenas na redução do déficit habitacional e deixando que o mercado privado atendesse, como já fazia, a necessidade de crédito habitacional para os segmentos da sociedade mais abastados, com capacidade de pagamento.

A segunda etapa ocorre nos municípios, com a definição da localização das moradias de baixa renda. O capital se reproduz abertamente a partir dos lucros obtidos com as vendas das unidades habitacionais e tacitamente com a valorização das áreas urbanas negociadas nas cidades. A intervenção estatal buscou priorizar a acumulação de capital e a apropriação privada do excedente no setor empresarial. A estratégia de negociação em duas etapas, primeiro com o governo central para ampliar as faixas de renda do programa e a segunda com os governos locais para ampliar seus ganhos com a especulação imobiliária e absorção do excedente gerado pela política pública, foi muito bem sucedida. A modernização conservadora mais uma vez fez-se presente ao manter a mesma estrutura de poder vigente desde o pacto entre as elites tradicionais agrárias e burguesas, excluindo as camadas sociais de áreas urbanas valorizadas. O processo histórico de formação nacional excludente e anti-social, na melhor das hipóteses, será atenuado.

Apesar das críticas sobre este modelo de parceria público-privada que configurou o Programa Minha Casa Minha Vida e sua dificuldade em reduzir o déficit habitacional e a promoção da moradia digna, há de se reconhecer um grande esforço ao se lançar um programa de habitação após mais de trinta anos de políticas desarticuladas e descontínuas. A negociação política que resultou na configuração do programa com estes moldes foi a possível com as instituições vigentes. Ademais, se no plano federal houve uma concessão ao setor privado ao atender famílias com vencimentos mensais mais elevados, os municípios poderiam minimizar esta distorção ao intervir ativamente sobre quais tipos de construção poderiam ser realizadas em quais áreas da municipalidade. A flexibilização das legislações edilícias, muitas vezes em desacordo com os Planos Diretores, foram realizadas para acomodar interesses políticos e econômicos e não interesses democráticos e populares.

Ao reduzir o protagonismo do Estado e apostar na solução privada para o déficit habitacional, transforma-se uma questão social – a universalização de um direito – em um problema particular sobre o acesso a linhas de crédito. O cidadão possuidor de direitos torna-se um consumidor de um produto financeiro. A suposta excelência da racionalidade econômica limita o Estado a atuar na correção de falhas de mercado e não na garantia do acesso universal a moradia.

A tragédia urbana brasileira, termo muito bem empregado por Maricato (2002), e a ignorância da natureza conflituosa do direito à moradia não serão superadas com o reducionismo do papel do Estado em políticas públicas conduzidas por agentes econômicos que escolhem racionalmente sobre o uso de bens escassos e a quem será distribuído o direito à moradia. Acreditar nesta possibilidade é desconhecer o processo histórico de formação da sociedade brasileira.

Como visto no primeiro capítulo, a base institucional brasileira preserva e incentiva a manutenção dos interesses políticos das elites econômicas do país. Não há incentivos para que haja uma divisão justa dos benefícios e excedentes econômicos gerados pelas políticas públicas de forma a reduzir de forma efetiva as desigualdades sociais brasileiras.

Bibliografia:

ABRANCHES, S. H. "O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". In: Dados 31(1), 1988, pp. 5-33

ABREU, A. A. e LATTMAN-WELTMAN, F. Controles midiáticos: investigação e denunciamento na construção da visibilidade pública democrática. In: XXV Encontro Anual da ANPOCS, 2001, Caxambu.

ABRUCIO, F.L. (1998). Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo, Hucitec.

ABRUCIO, F. L. Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: Lições dos anos FHC. In: Fernando L. Abrucio; Maria Rita Garcia Loureiro. (Org.). O Estado numa era de reformas: os anos FHC - parte 2. Brasília: , 2002, v. , p.

ABRUCIO, F. L. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: LEVY, Evelyn; MEDEIROS, Paulo César. (Org.). Construindo uma Nova Gestão Pública. NATAL: SEARHH/RN, 2010, v. 1, p. 23-51.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C (2007). Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos. 1 ed.

ALDRICH, J. 1995. Why parties? The origin and transformation of party politics in America. Chicago: University.

ANDRADE, E. S. J. Política habitacional no Brasil (1964 a 2011): "do sonho da casa própria à minha casa, minha vida". Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2011.

ANDRADE, Régis de Castro. Presidencialismo e Reforma Institucional no Brasil. Revista Lua Nova, nº24. Setembro de 1991.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. Revista brasileira de ciências sociais, v. 14, n. 40, jun. 1999.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo Perspec.[online]. 2004, vol.18, n.2, pp. 17-26. ISSN 0102-8839.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. Dados (Rio de Janeiro. Impresso), Rio de Janeiro, v. 45, n.3, p. 431-457, 2002.

AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60

BORGES, A. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. Revista Sociologias n° 24. Porto Alegre. 2010.

BORGES, A. Eleições presidenciais, federalismo e política social. Revista Brasileira de Ciências Sociais vol. 28 n° 81. 2013.

BOURDIEU, P. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BRITO, F; SOUZA, J. Expansão Urbana nas Grandes Metrôpoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. In: São Paulo em Perspectiva, Vol. 19/Nº 4/Outubro-Dezembro 2005. Revista da Fundação SEADE. P. 48-63. Disponível na Internet <http://www.scielo.br>.

CARDOSO, A.L; ARAGÃO, T.A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais / Adauto Lucio Cardoso (org.). Rio de Janeiro : Letra Capital , 2013.

CARDOSO, A.L; ARAGÃO, T.A Minha Casa Minha Sina: implicações da recente produção habitacional pelo setor privado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. In: _____ (org). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. S. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: Anais do XIV ENAPUR, maio de 2011. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/adauto_cardoso.pdf

CERVI, E. U. Opinião Pública e Política no Brasil: o que o brasileiro pensa sobre política e porque isso interessa à democracia: Emerson Urizzi Cervi -- IUPERJ -- Rio de Janeiro, 2006. vii, 359 f. Tese (doutorado) – Ciência Política, 2006.

DAHL, R. A. (1971). Polyarchy.Participation and Opposition. New Haven: Yale University Press.

DESPOSSATO, S. W. (2002), "The Impact of Federalism on National Political Parties in Brazil". Working Paper. University of Arizona.

DINIZ, E. 1997. Crise, Reforma do Estado e Governabilidade. Brasil 1985/1995. Rio de Janeiro, FGV Editora.

DOWNS, A. 1999. Uma teoria econômica da democracia. São Paulo: Edusp, 1999, p.25-116.

DUVERGER, M. Os Partidos Políticos. São Paulo, SP: Zahar, 1980.

EASTON, D. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

EVANS, P. Autonomia e Parceria: Estados e Transformação industrial. Editora UFRJ. Rio de Janeiro. 2004.

FIGUEIREDO, A.C; LIMONGI, F.1995. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994

FREYRE, G. Casa grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal. Rio de Janeiro. J. Olympio, 1961.

GOLDBERGH, Daniel; CONTI, José Maurício (org.) Entendendo o federalismo fiscal: uma moldura teórica multidisciplinar. In: Federalismo Fiscal. São Paulo: Manole, 2004.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. Boletim de análise político-institucional, Brasília, n. 2, 2012.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. Espaço e Debates, ano XVI, n. 39,1996, p. 48-64.

HILL, M (1984). The Police Process in the Modern State. Third Edition

HUNTER, W. Brazil's New Direction. Journal of Democracy, 14(2), 151-162, 2003.

KATZ, R. S. and MAIR, P. How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies. London; Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 1994.

KINZO, M. D. G. Radiografia do quadro partidário brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993.

KINZO, M. D. G A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. São Paulo Perspec. [online]. 2001, vol.15, n.4, pp. 3-12.

KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 7. 1966; 2012.

KLINTOWITZ, D. C. Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reforma do estado? A experiência recente do Brasil. Revista Pensamento & Realidade, v. 26, n. 3, 2011. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/8080/5967>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

LASWELL, H.D. Politics: Who Gets What, When, How. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. Dados, 48(004), 737-776, 2005.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. Lua Nova , São Paulo: Cedec, nº 44, 1998, pp. 81-106 1998.

LINDBLOM, C.E. Still Muddling not yet enough. Public Administration Review, 39, pp. 517-525. 1959.

LINDBLOM, C.E. The Science of “Muddling Through”, Public Administration Review, 19, pp. 78-88. 1959.

LINZ, J.; VALENZUELA, A. “Party Politics and the Faillure Presidentialism in Chile” Anais da American Political Science Association, 1987 p.34.

LINZ, J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?. in The Failure of Presidential Democracy (ch 1), Linz and Valenzuela, eds. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1994

LIJPHART, A. Modelos de Democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2003

LIPSET, S. and ROKKAN, S. “Cleavage Structure, Party Systems and Voter Alignments”. In: Party System and Voter Alignment. The Free Press, 1967.

LOUREIRO, M. R, MACÁRIO, V. GUERRA, P. Democracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas: O Programa Minha Casa Minha Vida. Texto para discussão, IPEA. Rio de Janeiro, 2013.

LOUREIRO, M.; SANTOS, F.; GOMIDE, A. Democracia, arenas decisórias e política fiscal no governo Lula. Revista brasileira de ciências sociais, v. 26, n. 76, jun. 2011.

MAINWARING, S. (1995), “Brazil: weak parties, feckless democracy”, in S. Mainwaring e T. Scully (eds.). Building democratic institutions: party systems in latin america. Stanford, Stanford University Press.

MAINWARING, S. (2001). Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil. Rio de Janeiro/Porto Alegre, FGV/Mercado Aberto.

MAIR, P. Os partidos políticos e a democracia. Análise Social, vol. XXXVIII (167), pp. 277- 293. 2003.

MARICATO, E. Dimensões da tragédia urbana. <http://www.comciencia.br/>

MELO, P.V.T.P. O PMDB e a sua manutenção no centro do jogo político: de catch all a cartel. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2013.

MENEGUELLO, Rachel. PT: a formação de um partido, 1979-1982. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1989.

_____:Partidos e governos no Brasil contemporâneo, (1985-1997). São Paulo, Paz e Terra. 1998.

MELO, Carlos Ranulfo. O PT e a democracia. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, datilografado. 1994

_____: Eleições Presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. Revista Brasileira de Ciência Política, n.4. Brasília, Julho-Dezembro de 2010.

_____: Os Partidos e as Eleições Presidenciais No Brasil. Em Debate, Belo Horizonte, v.2, n.6, p. 6 -11, junho. 2010.

MEZZAROBA, O. O Partido Político no Brasil: teoria, história, legislação. Joaçaba: UNOESC, 1995.

MIGUEL, L.F.; COUTINHO, A. A.; A Crise e suas fronteiras: oito meses de “mensalão” nos editoriais de jornal. Opinião Pública, Campinas, vol. 13, Junho 2007.

MIGUEL, L.F.; Impasses da accountability: Dilemas e alternativas da representação política. Revista da Sociologia Política. Curitiba. Novembro 2005.

NICOLAU, Jairo Marconi. (1996), "Multipartidismo, Maiorias Parlamentares e Democracia: Notas sobre o Caso Brasileiro", in E. Diniz (org.), O Desafio da Democracia na América Latina. Rio de Janeiro, IUPERJ.

_____: Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94). Rio de Janeiro, FGV. 1996

_____: Como Controlar o Representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. Dados, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 219 a 236.

NUNES, E. A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

PANEBIANCO, Ângelo. Modelos de Partido. São Paulo, São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PALERMO, V. Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. Dados v.43 n.3 Rio de Janeiro 2000

Plano Nacional de Habitação. Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. Maio de 2010.

PIERSON, P. Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment. Cambridge: Cambridge University, 1994.

PIERSON, P.; LEIBFRED, S. The making of social policy. In: European social policy: between fragmentation and integration. Washington, DC: Brooking Institution, 1995.

POLENSKE, K. R.; SIVITANIDES, P. Linkages in the Construction Sector. In: Departmente of Urban Studies and Planning – MIT. The Annals of Regional Science. Cambridge, MA.

POMAR, Wladimir. Atos de hoje constroem o amanhã. *Teoria e Debate*, ano 2, n.4, setembro 1988. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=338> > Acesso em: 29 dez. 2014.

PRZEWORSKI, Adam. Capitalismo e socialdemocracia. Cia. das Letras, São Paulo, SP. 1989.

RABELLO, Maurício Michel. A fragmentação partidária no Brasil: visões e tendências. Trabalho apresentado no 36º Encontro Anual da ANPOCS. 2012.

RANCIÈRE, Jacques. O ódio à democracia. 1ª ed. – São Paulo: Boitempo, 2014.

RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz; A cidade, as classes e a política: reflexões mais que preliminares sobre a trajetória histórica da grande cidade brasileira na transição do desenvolvimentismo à globalização, a partir do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ippur, 1998.

RIKER, W.H. The development of American federalism. Norwell: Kluwer Academic, 1987.

ROHDE, D.; ALDRICH, J. Consequences of Electoral and Institutional Change: The Evaluation of Conditional Party Government in the U.S. House of Representatives. In: New Directions in American Political Parties, edited by Jeffrey M. Stonecash), pp. 234- 250, Routledge.2010

ROLNIK, R. Democracia no Fio da Navalha Limites e Possibilidades para a Implementação de uma Agenda de Reforma Urbana. Estudos Urbanos e Regionais v.11 , n. 2 / Novembro de 2009.

ROYER, L. O.; Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas – São Paulo: USP/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2009.

RIBEIRO, P. J. F. O PT sob uma perspectiva sartoriana: de partido anti-sistema a legitimador do sistema. *Política & Sociedade*, Florianópolis, nº 3, p. 45-70, 2003.

RIGGS, Fred W. The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices. *International Political Science Review*, 9 (4), p. 247-278, 1988.

RUBIM, A. A. C. Cultura e política na eleição de 2002: as estratégias de Lula presidente. En: XII Encontro da COMPOS, 2003, Recife.

SAMUELS, D. Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil. Cambridge, Cambridge University Press. 2003

SANTOS, F. O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2003.

SARTORI, G. Partidos e Sistemas Partidários. Ed. Universidade de Brasília. Brasília, DF: UNB, 1976.

SARTORI, G. La Democracia Despues del Comunismo, Madrid, Alianza Editorial, 1993.

SIAFI. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, 2006. Disponível em: <https://consulta.tesouro.fazenda.gov.br>.

SIMON, H. A. Administrative Behavior (2nd edn), New York; Macmillian, 1957.

SOUZA, Celina. (1998), "Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização". Dados, vol. 41 nº 3, pp. 569-592.

SOUZA, Celina. "Estado de Campo" da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n.51, pp. 15-20, fevereiro, 2003.

SOUZA, J. A Modernização Seletiva: Uma Reinterpretação do Dilema Brasileiro. Brasília: UNB, 2000.

STEPAN, Alfred. (1999), "Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos". Dados, vol. 42, nº 2, pp. 197-251.

STEPAN, Alfred. Parlamentarismo x presidencialismo no mundo moderno: revisão de um debate atual. Estud. av., São Paulo, v. 4, n. 8, Apr. 1990 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141990000100007&lng=en&nrm=iso>. access on 20 Dec. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141990000100007>.

YOUNG, I. M. Representação Política, identidade e minorias. Lua Nova, São Paulo. 2006.

WEBER, M. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Ed. Unb, 1991.