

35º Encontro Anual da Anpocs

GT29 - Processos decisórios e formulação de políticas públicas: atores e dinâmicas políticas

FINANCIAMENTO E PROCESSOS DECISÓRIOS: EM BUSCA DAS DETERMINANTES DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL

Raquel Rolnik (USP)

Danielle Klintowitz (FGV-SP)

Rodrigo Faria Gonçalves Iacovini (USP)

RESUMO: Os anos 1990 representaram avanços institucionais no campo da política urbana e da autonomia municipal com a incorporação à Constituição dos princípios da função social da cidade e da propriedade, da participação dos cidadãos nos processos de planejamento e da elevação dos municípios a entes federativos. Movimentos no campo institucional foram feitos na direção da implementação destas pautas; entretanto, obstáculos importantes se antepuseram à sua implementação no campo do desenvolvimento urbano. Dentre estes, destaca-se o modelo de financiamento da urbanização. Neste âmbito, os municípios não se tornaram financeiramente autônomos, continuando a depender de transferências voluntárias e /ou acesso a crédito para os investimentos, transformando-se em reféns das políticas e decisões federais e, secundariamente, estaduais, as quais, além de altamente mediadas pelo sistema político-partidário, não são necessariamente convergentes com as demandas e necessidades locais. Constata-se, ainda, que as gramáticas políticas estruturadoras da cultura política do país bloquearam, e continuam bloqueando, a implementação de uma agenda de reforma do Estado no campo do desenvolvimento urbano. Este artigo analisa particularmente as formas de alocação de recursos federais e os meandros de seus processos decisórios, procurando compreender um dos aspectos das determinantes do desenvolvimento urbano no Brasil.

INTRODUÇÃO

O final da década de 1980 e os anos que se seguiram representaram um período de pleno debate, no seio da sociedade civil, dos partidos e governos acerca do papel dos cidadãos e suas organizações na gestão das cidades no Brasil. No âmbito do processo Constituinte, foi criado um fórum de articulações políticas e elaboração técnico-conceitual – o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) – que procurou constituir uma agenda de reformas estruturais no campo do desenvolvimento urbano e pressionar por sua inclusão no processo de reorganização da ordem institucional brasileira em debate na conjuntura da redemocratização. Este fórum incluía os nascentes movimentos sociais de luta por moradia, advogados, arquitetos e urbanistas, engenheiros, representados, sobretudo, por suas entidades sindicais vinculadas ao novo sindicalismo autônomo e a entidades de assessoria técnica a movimentos, além de técnicos de prefeituras e segmentos da universidade.

Especificamente na área da política urbana, a mobilização resultou em uma proposta de reformulação da ordem urbanística através da apresentação da *Emenda Popular da Reforma Urbana*, encaminhada à Assembleia Constituinte em 1988, da qual decorreu a inclusão do capítulo de Política Urbana na Constituição (artigos 182 e 183). Este capítulo se encontra estruturado em torno da noção da função social da cidade e da propriedade, do reconhecimento dos direitos de milhões de moradores das favelas e periferias em pertencer plenamente às cidades onde viviam e da incorporação direta dos cidadãos aos processos decisórios sobre esta política (Santos Jr., 2007; Rolnik, 1997).

Do ponto de vista do pacto federativo, foi delegada aos municípios a competência integral pelo ordenamento territorial e pela garantia do cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Na equação adotada pela Constituinte, caberia aos municípios elaborar planos diretores municipais para planejar seu processo de urbanização, delegando para este instrumento a explicitação da função social da propriedade e da cidade. Entretanto, a responsabilidade sobre as políticas setoriais ligadas ao desenvolvimento urbano foi atribuída aos três entes federativos, de modo concorrente.

Durante o processo Constituinte a agenda da Reforma Urbana convergia também com uma pauta municipalista, que identificava uma maior descentralização do governo e autonomia municipal com a ampliação da democracia no contexto de luta contra o período autoritário, marcado, entre outras características, por uma centralização dos recursos e do poder decisório sobre as políticas no âmbito federal (Royer, 2002; Arretche, 2000; Melo & Jucá Filho, 1990) – modelo este que não foi rompido desde então, mantendo-se até hoje o financiamento do desenvolvimento urbano estruturado de forma setorial e centralizado em um banco público federal, inicialmente o BNH, passando depois para a CAIXA (Santos Jr, Nascimento, Ferreira, 2008).

Naquele novo contexto, nasceu a luta por um novo modelo federativo que tinha como objetivos principais fortalecer os governos subnacionais e democratizar o plano local; luta esta resultante, segundo Abrucio (2005), “*da união entre estas forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais, que se aproveitaram do enfraquecimento do Governo Federal num contexto de esgotamento do modelo varguista e do Estado nacional-desenvolvimentista a ele subjacente*”.

Vitoriosa, a pauta municipalista conseguiu que a Constituição promovesse, em seu texto, a elevação dos municípios, antes unidades administrativas dos governos estaduais, a entes federativos autônomos, com repasses de recursos financeiros e políticos aos governos locais.

Em direção a uma maior autonomia municipal, a Constituição procurou fortalecer os municípios financeiramente através do aumento da sua participação nas transferências de recursos da União e dos Estados, deixando, contudo, de ampliar sua capacidade tributária e inovando pouco em relação à sua competência tributária (Arretche, 2005). A título de exemplo, no ano de 2008 a receita orçamentária dos municípios brasileiros era constituída, em média, por 16,34% de receitas tributárias próprias, 68,21% de transferências (constitucionais e voluntárias, tanto dos governos estaduais como do Governo Federal) e por 15,45% de outras receitas. Neste período mais de 70% dos municípios brasileiros obtiveram 90% de suas receitas através de transferências de outros níveis de governo (Pólis, 2010).

A autonomia dos governos locais de tomar decisões deriva, em grande medida, da extensão em que detém a autoridade efetiva sobre recursos tributários ou fiscais. Arretche (2005) alerta que governos desprovidos de autonomia para obter – por meio de taxação – recursos para atender as demandas da sociedade local tendem a incorporar à sua agenda as orientações e decisões políticas de outros níveis de governo que de fato têm o poder sobre os recursos financeiros.

Portanto, a forma de acesso aos recursos define, em grande medida, quais e como serão os investimentos no território e a que demandas e interesses estes responderão. Baseada nesta hipótese, desenvolveu-se uma pesquisa nacional¹ que investiga os meandros dos processos decisórios, a fim de compreender algumas das determinantes do desenvolvimento urbano no Brasil. O presente artigo baseia-se nos seus resultados preliminares, obtidos através de entrevistas e de levantamento de dados sobre transferências voluntárias federais e suas formas de alocação.

¹ “Pactos socioterritoriais, financiamento e gestão metropolitana” desenvolvido no âmbito da rede Observatório das Metrôpoles, com financiamento do INCT. Participam dessa pesquisa os núcleos de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Natal, Maringá, Porto Alegre e Santos.

GRAMÁTICAS POLÍTICAS

A crítica das formas de alocação de recursos federais e dos meandros de seus processos decisórios requer que sejam analisados os padrões de interação política e social existentes no Brasil. Por ser tarefa extensa e de grande complexidade, esta análise não constitui o foco do presente artigo, no qual somente será realizada uma breve incursão no tema através da utilização da imagem das “gramáticas políticas do Brasil”, sintetizadas por Nunes (2010).

A opção por tal abordagem advém da constatação de que, embora a literatura acerca do processo decisório em políticas públicas seja extensa, ela ainda se encontra fortemente centrada nos aspectos institucionais deste processo. Como o próprio Nunes (2010, p. 64) afirma, ao dialogar com Roberto da Matta, “*a sociedade brasileira é extremamente forte e bem organizada fora da esfera das instituições políticas formais*”. Em outra passagem, deixa claro que, além de informal, a sociedade brasileira é fortemente personalista. “*Relações pessoais e hierárquicas são cruciais para tudo, desde obter um emprego até um pedido aprovado por um órgão público; desde encontrar uma empregada doméstica até fechar um contrato com o governo; desde licenciar o automóvel até obter assistência médica apropriada. Os brasileiros enaltecem o jeitinho (isto é, uma acomodação privada e pessoal de suas demandas) e a autoridade pessoal como mecanismos cotidianos para regular relações sociais e relações com instituições formais*” (Nunes, 2010, p. 52).

Justifica-se, portanto, a escolha de amparar a presente análise numa elaboração que estivesse centrada precisamente nestas peculiaridades brasileiras, que influenciam grandemente o desenrolar dos processos decisórios. Saliente-se que, embora baseada nesta elaboração, trata-se de uma livre interpretação da proposição teórica de Nunes, que será, por vezes, ampliada e/ou reelaborada em função de outros aportes.

Ao propor a existência de gramáticas políticas, Nunes (2010) afirma que existem padrões estruturadores e organizadores das relações pertinentes ao Estado e à sociedade, tanto das relações no plano interno de cada um deles, quanto, principalmente, das relações entre ambos. Afirma o autor que “*Quatro principais gramáticas definem as relações Estado versus sociedade no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. As instituições formais podem operar numa variedade*

de modos, segundo uma ou mais gramáticas. Grupos sociais podem, igualmente, basear suas ações em consonância com uma ou mais gramáticas” (Nunes, 2010, p. 39).

Estas gramáticas não são mutuamente excludentes. É possível, e até mesmo frequente, a coexistência de duas ou mais delas numa mesma arena, muitas vezes articuladas por um mesmo ator. De fato, não só coexistem, como também interagem entre si. Outro aspecto relevante a ser apontado é a mutabilidade: embora sejam uma constante nos processos políticos, as gramáticas, da mesma forma que atores e instituições, mudaram e continuam mudando ao longo do tempo, mesmo que isso ocorra para que tudo possa permanecer o mesmo em termos de dominação política e social.

Por último, as gramáticas não são eternas e, muito menos, finitas e limitadas a essas quatro apontadas pelo autor. Do mesmo modo como algumas delas surgiram em determinada época, outras podem vir a surgir e algumas já existentes podem, muito bem, vir a desaparecer do cenário em algum ponto do futuro. Nesse sentido, será incluída neste artigo uma quinta gramática – a participação, difundida no Brasil, no plano institucional e político, na última década.

Clientelismo

Talvez a mais antiga e permanente dentre as gramáticas apresentadas, o clientelismo pode ser identificado no país desde o seu período colonial. Em verdade, é possível mesmo encontrar suas raízes mais profundas na formação do próprio Estado absolutista português. Segundo Chauí (2000, p. 81), responsáveis por darem a fisionomia jurídica e política deste Estado, *“os burocratas ou funcionários do rei estavam encarregados não somente da imposição das teses jurídicas, mas também do funcionamento do sistema civil e fiscal. Seus serviços eram cargos e tais cargos podiam ser adquiridos ou por um favor do rei ou por compra (os gastos com essa aquisição sendo fartamente compensados pelo uso de privilégios do cargo e pela corrupção)”*.

A tendência à mediação política mediante a troca de favores foi transferida também para a colônia. Essa situação tornou-se particularmente perversa no Brasil em função do fato de que essa mediação passou a ser exercida pelos detentores de terra, pela simples condição de serem também donatários do rei. Assim, *“a indistinção entre o público e o privado não é uma falha ou um atraso que atrapalham o progresso nem uma tara de*

sociedade subdesenvolvida ou dependente ou emergente (ou seja lá o nome que se queira dar a um país capitalista periférico). Sua origem é histórica, determinada pela doação, pelo arrendamento ou pela compra das terras da Coroa, que, não dispondo de recursos para enfrentar sozinha a tarefa colonizadora, deixou-as nas mãos dos particulares, que, embora sob o comando legal do monarca e sob o monopólio econômico da metrópole, dirigiam senhorialmente seus domínios e dividiam a autoridade administrativa com o estamento burocrático. Essa partilha do poder torna-se, no Brasil, (...) a forma mesma de realização da política e de organização do aparelho do Estado em que os governantes e parlamentares ‘reinam’ ou, para usar a expressão de Faoro, são ‘donos do poder’, mantendo com os cidadãos relações pessoais de favor, clientela e tutela, e praticam a corrupção sobre os fundos públicos. Do ponto de vista dos direitos, há um encolhimento do espaço público; do ponto de vista dos interesses econômicos, um alargamento do espaço privado” (Chauí, 2000, p. 90).

Tais características – mediação política mediante troca de favores e indistinção entre o público e o privado como forma de realização da política – já constituiriam, por si só, um legado sócio-político limitante da implantação de uma agenda de reformas baseada, entre outros elementos, na função social da propriedade e na participação direta dos cidadãos nos processos decisórios sobre o destino da cidade. Esta carga é reforçada ainda pela percepção construída pela população, ao longo dos séculos, no tocante à representação política. *“A sagração do governante tem ainda como efeito a maneira como se realiza a prática da representação política no Brasil. De fato, como vimos, o rei representa Deus e não os governados, e os que recebem o favor régio representam o rei e não os súditos. Essa concepção aparece na política brasileira, na qual os representantes, embora eleitos, não são percebidos pelos representados como seus representantes e sim como representantes do Estado em face do povo, o qual se dirige aos representantes para solicitar favores ou obter privilégios. Justamente porque a prática democrática da representação não se realiza, a relação entre representante e a população é de favor, clientela e tutela” (Chauí, 2000, p. 86).*

Assim, o clientelismo se constitui, de maneira sistemática, como padrão cultural de relação política antes mesmo da gênese do Estado brasileiro. Resta, nesse momento, procurar responder exatamente em que consiste. Para Nunes (2010, p. 63), o clientelismo seria um *“sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de*

interesses”, o qual se realizaria de maneira informal, sem qualquer tipo de regulamento, baseado somente na disputa entre agrupamentos, pirâmides ou redes de relações pessoais entre indivíduos que atravessam a sociedade brasileira de alto a baixo.

Nesse contexto, *“os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema”*. Os políticos, principalmente aqueles integrantes de partidos que fazem parte da coalizão que se encontra no comando do Executivo, possuem canais privilegiados de acesso a esses recursos, mobilizando-os sob variadas formas: nomeações de conhecidos seus para cargos públicos, obtenção de verbas para realização de obras públicas em áreas de seu interesse etc.

Tradicionalmente, a abordagem sobre o clientelismo tem girado em torno das formas de atendimento de demandas sociais locais em troca do apoio no pleito eleitoral. Trata-se daquela antiga e desgastada história do vereador que negocia com o Poder Executivo uma verba para a pavimentação de uma via em determinada comunidade com a expectativa de obter votos de seus moradores na eleição seguinte. Acredita-se, contudo, que esta abordagem não possui mais a mesma força explicativa, sendo imperioso ampliá-la. Nunes (2010, p. 53) já inicia esta tarefa quando relata que *“Além desses meios tradicionais de patronagem, outros meios ‘indiretos’ são criados, como linhas de crédito a serem utilizadas por fazendeiros ou homens de negócio locais, através do Banco do Brasil ou outros bancos estatais e agências de desenvolvimento. Empreiteiros e construtores que trabalham para o Estado por contrato frequentemente se beneficiam das redes de relações a fim de receber pagamento imediato pelos serviços prestados”* (Nunes, 2010, p. 53).

Pode-se arriscar dizer que este último aspecto do clientelismo, considerado menos tradicional e mais “indireto”, tem ganhado muita força nas últimas décadas e é, em grande medida, uma das bases de sustentação do “Capitalismo de Laços” brasileiro, cuja existência é defendida por Lazzarini (2011). Entendido como um *“emaranhado de contatos, alianças e estratégias de apoio gravitando em torno de interesses políticos e econômicos”*, o “Capitalismo de Laços” seria *“um modelo assentado no uso de relações para explorar oportunidades de mercado ou para influenciar determinadas decisões de interesse”*, que resultaria ainda numa constante e progressiva concentração da propriedade privada empresarial (Lazzarini, 2011, p. 03).

Apesar de não ser difícil deduzir que um sistema estruturado nesses moldes teria na gramática clientelista uma sólida base de apoio, o autor aprofunda sua análise de maneira a compreender por quê e como essa relação é estabelecida.

Os motivos que levariam às empresas a mobilizarem esse tipo de mecanismo são facilmente encontrados: assegurar a concessão de crédito para investimento em seu crescimento, a redução de custos de transação através do gozo de melhores condições de infraestrutura e da garantia de recebimento do pagamento em caso de contratos com a Administração Pública, acesso a informações privilegiadas, dentre outros fatores.

O modo pelo qual essa relação é estabelecida também é diversificado: pode ocorrer pelo simples fato de empresário e político participarem do mesmo círculo social e/ou familiar, pelo ingresso de um empresário na vida política, pela participação de um egresso da política em conselho administrativo de empresa etc. Dentre esses, há um mecanismo que tem se destacado pela eficiência e pela grande adesão empresarial a ele: a doação feita por empresários a campanhas eleitorais.

Pesquisas realizadas em torno dessa prática (Lazzarini, 2011, P. 45 e segs.), demonstram que um número significativo de grandes empresas, cujas ações são negociadas na Bolsa, vem realizando doações oficiais a campanhas. Uma delas chega a demonstrar (Claessens, S.; Feijen, E. et Laeven, L; 2008) que as empresas doadoras obtêm um retorno anormal no valor de suas ações após a divulgação da vitória de seu candidato. Segundo a estimativa apresentada, cada R\$ 100.000,00 doados oficialmente à campanha de um candidato vitorioso representa um aumento no retorno anormal das suas ações em 2,8%. Os autores concluem, ainda, que, para além desta valorização anormal, existe outra grande vantagem usufruída a partir das doações, o maior acesso às linhas de crédito para grandes empresas com baixo desempenho econômico.

Outra faceta das doações de campanha é a sua utilização como uma forma de “seguro” pago pelas empresas. Matéria veiculada no jornal Valor Econômico (“Empreiteiras vêm doações como seguro”, publicada em abril de 2009) é emblemática para demonstrar isso:

“No início deste ano, ainda naqueles lentos primeiros dias de janeiro, executivo de alto escalão de uma das cinco maiores empreiteiras brasileiras recebeu a ligação de um esbaforido engenheiro. ‘O prefeito novo vai embargar a obra, tá até falando no rádio

que o contrato foi feito de má-fé, a coisa está ficando quente por aqui’, dizia, assustado, o jovem encarregado pela obra, realizada em uma pequena cidade do interior de São Paulo. Na empreiteira, ninguém pensou em questionar se o prefeito estava certo ou errado, em entrar em uma custosa batalha judicial ou ir à imprensa rebater as críticas que recebia. Para uma empresa que tem como seu principal cliente o poder público, o embate é sempre a pior estratégia. Depois de receber o telefonema de seu engenheiro, o tal executivo seguiu as recomendações de um modus operandi em prática há décadas no setor. Pegou um vôo para Brasília e lá se reuniu com o cacique financiado pela empresa e que tem, ao menos em sua base, o partido sob suas rédeas. Explicada a situação em detalhes, voltou no mesmo dia para a capital paulista com a promessa de que em uma semana tudo estaria resolvido. Antes disso, os ataques do novo prefeito cessaram, as promessas de embargo das obras não foram mais ouvidas e tudo seguiu seu curso natural. ‘Acionei o seguro e tudo se resolveu’, diz o executivo, que por razões mais do que óbvias prefere o anonimato”.

Em síntese, embora suas características venham se modificando com o decorrer dos anos, o clientelismo é uma gramática política consolidada no país desde os tempos coloniais. A escolha por abordá-la logo de início, antes das outras gramáticas, foi intencional: todas as outras, em um momento ou outro, interagem com esta, seja em busca de suporte mútuo, seja com a intenção de contorná-lo ou, até mesmo, confrontá-lo.

Corporativismo

O corporativismo constitui importante legado da década de 1930, tendo sido desenhado com o objetivo de “*controlar e organizar as classes inferiores através de sua incorporação ao sistema*” (Nunes, 2010, p. 62). Com a criação deste outro sistema de intermediação de interesses, esperava-se poder domesticar os trabalhadores e incorporá-los à grande “*família brasileira, generosa, fraterna, honesta, ordeira e pacífica*” (Chaui 2000, p. 38). Os bem intencionados afirmavam que era um importante passo para a construção de uma sociedade solidária, cujos conflitos, vistos como algo prejudicial à sociedade, seriam dirimidos mediante a cooperação e a colaboração entre as classes e/ou grupos sociais e, no futuro, deixariam de existir.

Na prática, o corporativismo tornou-se, da mesma forma que o clientelismo, uma “*arma de engenharia política dirigida para o controle político, a intermediação de interesses e*

o controle do fluxo de recursos materiais disponíveis” (Nunes, 2010, p.58), possibilitando que o conflito político seja absorvido antecipadamente.

Como dito anteriormente, o clientelismo baseia-se em redes pessoais informais, não-reguladas por códigos, cujos *“arranjos hierárquicos (...) estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico”*. Para Nunes (2010, p. 63), o corporativismo, ao contrário, *“é baseado em códigos formais legalizados e semiuniversais”*.

Dessa maneira, embora tanto o corporativismo quanto o clientelismo possam ser entendidos como mecanismos de esvaziamento dos conflitos políticos e sociais, eles diferem, para o autor, no tocante à formalidade/informalidade de seus mecanismos. *“O corporativismo organiza camadas horizontais de categorias profissionais arrumadas em estruturas formais e hierárquicas. O clientelismo atravessa fronteiras de classes, de grupo e categorias profissionais”* (Nunes, 2010, p. 63). Essa diferença entre o clientelismo e o corporativismo acaba sendo justamente o amálgama entre ambas as gramáticas, que, em muitos casos, se complementam.

Embora cuidadosa a definição de corporativismo proposta por Nunes (2010), merece uma atualização e ampliação de sentido, pois esta gramática parece não mais estar contida somente em espaços regulados e formais. Como o próprio autor afirma (Nunes, 2010, p. 162), *“atualmente o corporativismo emprega comandos universais e organiza horizontalmente várias instancias de unidades sociais”*, deixando de ser, em alguns casos, um mecanismo exclusivamente mediado pelo Estado e tornando-se *“mera estratégia de defesa de interesses por determinados grupos sociais”* (Nunes, 2010, p. 27).

Insulamento burocrático

Era corrente a idéia, na primeira metade do século XX, de que o Brasil necessitava se modernizar. Ganhava força o discurso de que muito do atraso vivido pelo país se devia às relações clientelistas travadas tradicionalmente na política. Advogavam as elites modernizantes que era necessário buscar contornar essa gramática ou, pelo menos, contrabalançá-la através da criação de *“ilhas de racionalidade e de especialização técnica”*, as quais deveriam ser protegidas pelo Estado contra interferências advindas do

plano político e social. Essa busca pela consolidação de uma burocracia técnica, autônoma e livre de influências externas foi denominada de insulamento burocrático (Nunes, 2010).

Se não é possível afirmar que o insulamento burocrático obteve o mesmo alcance e sucesso do clientelismo e do corporativismo, bastante utilizado durante e após o governo Vargas, pode-se observar que o insulamento foi uma gramática mobilizada por governantes em áreas e agências do Estado consideradas estratégicas. A título de exemplo, podem ser citados o insulamento do DASP, no governo Vargas; e das agências responsáveis pelo desenvolvimento econômico, na gestão de Juscelino Kubitschek.

Deve-se atentar, contudo, que a implementação do insulamento burocrático em setores específicos do Estado não tinha por objetivo a eliminação *in totum* do clientelismo enquanto prática política. Na realidade, se por um lado buscavam blindar uma ou mais agências, Vargas e JK utilizavam, habilmente, outros tantos setores do Estado para manter relações clientelistas em nível nacional, como forma de contemplar também demandas de setores tradicionais. Segundo Nunes (2010), essa teria sido o grande feito de ambos “malabaristas”: a utilização articulada e equilibrada das quatro gramáticas. “*Se o clientelismo era influente em muitos níveis, o insulamento burocrático era central em muitos outros. A fusão destas tendências frequentemente contraditórias num conjunto de instituições políticas híbridas foi orquestrada por dois magistrais políticos profissionais eleitos para a Presidência da República: Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek*” (Nunes, 2010, p. 124).

Universalismo de procedimentos

Já mencionado anteriormente, o universalismo de procedimentos também foi idealizado como mecanismo de confronto do clientelismo. Objetivando consubstanciar o princípio da igualdade, o universalismo de procedimentos é o estabelecimento de um domínio público regulado por normas gerais, impessoais, formalmente válidas para todos os indivíduos e/ou grupos.

Se, em tese, cumpre ao universalismo de procedimentos orientar todas as condutas e contratações públicas, na prática a sua função na atualidade é a de conferir “*uma aura de modernidade e de legalidade pública ao sistema político e às instituições formais*”

(Nunes, 2010, p. 162). Tem sido essa gramática, portanto, a responsável por dar um verniz de legalidade e moralidade à atuação pública, disfarçando, em muitos casos, a mobilização das outras gramáticas.

Cumpre, também, o papel de povoar o discurso público de políticos, de movimentos de classe média e de diversos segmentos da imprensa e do empresariado, cujas ações cotidianas, muitas vezes, contradizem acintosamente o discurso. Observa-se que o universalismo de procedimentos encontra-se permanentemente em tensão (Nunes, 2010, p. 52), tendo em vista o profundo enraizamento do personalismo na sociedade brasileira.

De maneira semelhante ao insulamento burocrático, portanto, o universalismo de procedimentos não conseguiu alcançar o mesmo grau de disseminação do clientelismo e do corporativismo, existindo de forma a dar apoio, contraditoriamente, a estas outras gramáticas.

Participação

Desde a década de 1980, tem se multiplicado no país a existência de práticas participativas, definidas por Avritzer (2008, p. 45) como “*formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas*”. Inicialmente, tais espaços constituíram-se em campos de experimentação política no seio de administrações municipais progressistas, que viam na oportunidade de democratizar a gestão pública a possibilidade de reconstruir o tecido político e social esgarçado ao longo dos vários anos de regime ditatorial.

Diversas foram as experiências de municípios que buscaram implementar mecanismos de participação, tendo sido a experiência do orçamento participativo da Porto Alegre uma das mais emblemáticas. Isso leva Avritzer (2008, p. 44) a afirmar que o “*Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, em um dos países com o maior número de práticas participativas*”.

Esse movimento ganha fôlego no âmbito jurídico e em processos de reforma de políticas públicas, principalmente, com a consagração de dispositivos na Constituição Federal que institucionalizavam a participação direta dos cidadãos nos conselhos presentes na

estrutura dos sistemas nacionais de Saúde, Assistência Social e Meio Ambiente, destinados ao monitoramento, à fiscalização e à implementação dessas políticas.

No âmbito do desenvolvimento urbano, a participação popular também foi incorporada como requisito desta política, principalmente a partir da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. Além de instituir a gestão democrática como diretriz do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, o Estatuto determinou que a elaboração e a implementação dos Planos Diretores deveriam ocorrer de maneira participativa.

A criação do Ministério das Cidades expressou o reconhecimento por parte do governo da necessidade de constituir no âmbito do governo federal, depois de quase vinte anos de institucionalidades erráticas e dispersas em distintos Ministérios, um lócus para a formulação e implementação participativas de uma política urbana (Santos Jr., 2004; Maricato, 2006). Para os atores ligados ao movimento social pela Reforma Urbana, a criação do Ministério representava a possibilidade de avançar na democratização da gestão urbana, fazendo desta um dos pilares institucionais de sua agenda, ampliando os espaços de democracia participativa, até então experimentados, sobretudo, no âmbito local. A resposta a esta demanda, no interior do processo de organização do Ministério, se deu através da constituição do Conselho Nacional das Cidades como parte integrante de sua estrutura e elemento central na formulação e negociação de políticas, no qual tanto setores governamentais (dos três níveis de governo) como segmentos da sociedade civil (setor empresarial, sindicatos, organizações profissionais, ONGs, entidades acadêmicas e de pesquisa e movimentos populares) são representados, eleitos através de assembleias por segmentos entre os delegados presentes em Conferências Nacionais. O projeto inicial de construção do Conselho o concebeu como um campo de interações políticas, arena aberta em que a trama de interesses em torno da política urbana tivesse a possibilidade de expressão e negociação, com a representação dos principais demandantes destas políticas.

Apesar do esforço despendido na implementação do Ministério, de conferências e de conselhos nos vários níveis da federação, até hoje não se logrou constituir um verdadeiro sistema federativo no âmbito da política de desenvolvimento urbano. Essa é uma grande deficiência se se considerar que *“uma política nacional não se esgota na política federal. A definição da política nacional vai além quando exige uma construção que incorpora*

os três níveis de governo e outros poderes do Estado, além da chamada sociedade civil. A cooperação federativa é fundamental especialmente se considerarmos a política urbana que tem as competências constitucionais distribuídas pelos municípios, governos estaduais e governo federal” (Santos Jr. & Maricato, 2007, p. 165).

Um importante avanço nesse sentido ocorreu, em 2005, com a criação de um sistema voltado para a política setorial de habitação, através de projeto de lei de iniciativa popular, que culminou com a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Seu objetivo é articular políticas e recursos oriundos dos orçamentos dos vários níveis de governo e dirigi-los para a promoção de Habitação de Interesse Social a partir de critérios definidos participativamente no âmbito de conselhos gestores, eleitos em cada nível federativo.

Diante de todo este arcabouço institucional, o qual não se esgota nos exemplos mencionados aqui, pode-se afirmar que o fenômeno da participação está influenciando o cenário político e social do país e que se trata, portanto, de uma nova gramática política. Dominando muitas agendas de grupos e movimentos da sociedade civil e, até mesmo, de representantes do Estado, a participação tem se mostrado um dos mecanismos de articulação entre sociedade e Estado, sendo possível detectar, inclusive, sua interação com as outras gramáticas. São claramente identificáveis, por exemplo, articulações entre a participação e o clientelismo ou o corporativismo em instituições participativas. A troca de favores, o clientelismo e o personalismo encontraram também nestes espaços um campo fértil para se reproduzir e transformar.

O ACESSO AOS RECURSOS

Fazem parte das receitas orçamentárias dos municípios brasileiros: (i) as receitas tributárias²; (ii) transferências, que podem ser voluntárias³ ou constitucionais⁴; e (iii)

² As receitas tributárias correspondem às receitas próprias dos municípios, e estão diretamente relacionadas às dinâmicas econômicas eminentemente urbanas, particularmente o IPTU e o ITBI (relacionados ao valor dos imóveis) e o ISS, imposto sobre serviços.

³ As transferências voluntárias são constituídas de repasses de recursos para os municípios provenientes de estados ou da União, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira que não decorram de determinação constitucional ou legal.

⁴ As transferências constitucionais são os recursos que a União transfere aos estados e municípios por determinação da Constituição, como a FPM, por exemplo. Fazem parte das transferências constitucionais as transferências legais e vinculadas, que são aquelas previstas em leis específicas. Essas leis determinam

outras receitas. MacDowell (2007) afirma que, em qualquer país que possua um sistema de descentralização fiscal, é necessária a existência de transferências intergovernamentais com o objetivo de diminuir desigualdades e desequilíbrios fiscais entre os níveis de governo. No Brasil, contudo, estas transferências intergovernamentais representam um percentual muito elevado na composição da receita corrente dos municípios, como exemplificado anteriormente.

Uma consequência da atual estrutura das finanças municipais é a baixa destinação de recursos correntes para as funções urbanas. Considerando-se a habitação, o urbanismo, o saneamento e o transporte como funções ligadas ao desenvolvimento urbano, o conjunto dos municípios brasileiros compromete em média apenas 18% de suas receitas correntes nestas funções (MacDowel, 2007). O montante obtido através das transferências constitucionais automáticas cobre apenas o custeio da máquina municipal e a prestação de alguns serviços básicos previstos constitucionalmente, permanecendo a implementação dessa política dependente das transferências voluntárias e/ou de acesso a operações de crédito, cujas fontes são controladas, principalmente, no âmbito do governo federal (Arretche, 2003).

As formas de acesso aos recursos disponíveis no âmbito federal para o desenvolvimento urbano podem ser classificadas em cinco tipologias distintas: (i) emendas parlamentares federais; (ii) financiamento de projetos não inseridos em políticas federais através de convênios desprovidos de processo de seleção pública e estabelecidos diretamente entre a União e outros entes; alocação de recursos por meio de políticas nacionais estruturadas, a qual pode ocorrer sob duas formas - (iii) seleção pública de projetos ou (iv) através de processos de negociação federativa, como o Programa de Aceleração do Crescimento; e (v) sistemas federativos estruturados por meio do modelo de transferências “fundo a fundo”, como o SNHIS. Em cada uma destas tipologias pode-se observar peculiaridades do processo decisório, identificando diferentes gramáticas políticas que as estruturam, em distintas arenas, atores e processos.

a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a prestação de contas. Enquadram-se neste tipo de transferências, por exemplo, aquelas relacionadas ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ao Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB).

Emendas Parlamentares

As emendas parlamentares são rubricas orçamentárias “carimbadas”, ou seja, com definição prévia não apenas do programa ou ação, mas do local preciso de sua destinação. Podem ser coletivas – de bancadas regionais ou estaduais – ou individuais. No caso das emendas individuais, é pré-fixado um valor anual e o número de emendas que cada parlamentar pode propor, podendo ser alocadas em ações finalísticas de qualquer setor. Existem ainda as chamadas “rachadinhas”, que são emendas individuais “disfarçadas” de coletivas com a apresentação de emendas genéricas ao orçamento, sem indicação do município onde será aplicado o recurso. As emendas representam, portanto, uma forma de transferência direta de recursos para estados e municípios cuja decisão se dá no âmbito do Congresso Nacional.

A Constituição inovou no papel do legislativo na decisão sobre o orçamento. Segundo o atual texto constitucional, o legislativo pode emendar os projetos enviados pelo executivo, atendendo às condicionantes impostas pelas receitas disponíveis, de acordo com definição prévia do executivo. Isto significa que as emendas do legislativo ficam circunscritas a remanejamentos⁵. Mesmo assim, a possibilidade de emendar o orçamento remanejando gastos propostos dá ao legislativo um poder considerável, já que com suas emendas, em tese, o legislativo poderia alterar completamente a proposta inicial do executivo (Figueiredo, 2001).

Qualquer que seja o tipo de emenda, estas precisam ser apresentadas dentro dos programas e ações existentes nos ministérios, especificando ainda os municípios destinatários. Depois de aprovadas, os ministérios, através de suas sistemáticas, irão direcionar os recursos para os municípios especificados, sem que estes passem por um processo de seleção pública. No caso de emendas coletivas e das “rachadinhas”, que não especificam o município que receberá os recursos, a emenda deveria, em tese, ser direcionada para os Estados. Entretanto, os parlamentares têm enviado ao ministério responsável uma lista de municípios que deverão ser contemplados com a liberação daquela verba.

⁵ A emenda de remanejamento refere-se à proposição de um acréscimo de despesa usando como recurso a anulação de outra, constante no projeto, com exceção da Reserva de Contingência. (Resolução Nº1/2006 CN)

As emendas propostas não têm impacto considerável na alteração da distribuição de recursos propostos pelo executivo nas diferentes funções, como demonstram as análises feitas por Perzino (2008). Também não representam um grande percentual sobre o Orçamento Geral da União (OGU). Contudo, mesmo envolvendo pequenos valores, as emendas podem ter impactos positivos no sucesso eleitoral e sobrevivência política dos parlamentares. Se, do ponto de vista dos grandes objetivos da coalizão governante, as emendas têm pouca importância, é necessário ressaltar que, no âmbito da competição política no município – base fundamental para definir a reeleição de um parlamentar – este mecanismo pode ser fundamental. Considerando as regras atuais de organização partidária e de competição eleitoral e os custos crescentes das campanhas eleitorais como forma de garantir a sobrevivência política, os parlamentares necessitam não apenas de mecanismos de acesso à distribuição de recursos públicos como também de alternativas de financiamento de suas campanhas. Tanto o controle de postos chave na máquina estatal – em condições de interferir nas regras de contratação de serviços e obras – como a garantia de um fluxo de recursos para alimentar esta máquina podem responder a esta dupla função: provocar possíveis retornos eleitorais positivos por parte dos beneficiários diretos das obras e serviços e assegurar, também, recepção de possíveis prêmios doados por empresas contratadas sob a forma de contribuições para custear suas campanhas (Rolnik, 2009). Não por acaso a área de desenvolvimento urbano tem sido emendada por quase todos os deputados. Analisando as emendas no período entre 2003 e 2010, encontra-se uma média superior a 90% de deputados que apresentaram emendas a programas ligados ao desenvolvimento urbano.

Se estas emendas representam um percentual pequeno no OGU, já, em relação ao orçamento do Ministério das Cidades, que concentra a maior parte das funções ligadas ao desenvolvimento urbano, elas possuíam grande peso. Entre os anos de 2003, ano de criação do MCidades, e 2007, representaram, em média, mais de 50% do orçamento aprovado e mais de 80% do orçamento executado. Este quadro só foi revertido a partir de 2008, com a introdução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que injetou um grande volume de recursos para o desenvolvimento urbano, diminuindo progressivamente o peso das emendas sobre o orçamento deste ministério, chegando a apenas 6,23%, em 2010 (SIGA-Brasil, 2010). Esta diminuição da representatividade das emendas frente ao montante total do orçamento do MCidades pode significar que o poder

decisório em relação à distribuição de recursos para a área de desenvolvimento urbano está sofrendo uma reconcentração no executivo, que se utiliza de outras formas de alocação de recursos que não estão diretamente ligadas aos parlamentares, mesmo que, em muitos casos, ainda possam ser contaminados por barganhas políticas que envolvam parlamentares.

Mesmo com a diminuição significativa da representação percentual das emendas em relação ao orçamento do Ministério, o número de emendas na área de desenvolvimento urbano continua estável, tendo, em 2010, 100% dos deputados apresentado emendas para programas relativos à área (SIGA-Brasil, 2010). O desenvolvimento urbano é particularmente suscetível a estas práticas, já que as alocações de recursos são geograficamente determinadas, como microinvestimentos nas periferias, que contribuem para sustentar mandatos em eleições sucessivas. Os pequenos valores orçamentários envolvidos, insuficientes para garantir condições de urbanidade básica, apresentam, no entanto, resultados visíveis a curto prazo e, portanto, possibilidades de retribuição por parte do eleitor e das empresas beneficiárias de contratos públicos, em uma relação claramente clientelista (Rolnik, 2009).

Projetos negociados diretamente

Para desvendar as relações sócio-políticas inscritas nos processos decisórios de políticas urbanas, é importante considerar o financiamento de projetos urbanos não inseridos em políticas federais, geralmente realizados através de convênios desprovidos de processo de seleção pública e estabelecidos diretamente entre a União e outros entes.

Neste tipo se incluem casos como o da construção do Rodoanel Mário Covas, implementado pelo Governo Estadual de São Paulo com apoio financeiro da União. Nessas situações, um dado estado ou município considera importante a realização de um determinado projeto, para a qual não possui recursos. Através de conexões de variadas naturezas (políticas, sociais, pessoais, etc.), o ente estabelece uma negociação com o Governo Federal para obter financiamento.

Uma característica marcante desse tipo de processo está relacionada com suas arenas decisórias. Por se constituírem em negociações diretas, estas arenas prescindem de qualquer tipo seleção pública. Dessa forma, elas concentram-se, no âmbito formal e

institucional, apenas nos gabinetes das chefias dos poderes executivos – federal, estadual e municipal, envolvendo no máximo o alto escalão dos Ministérios afeitos ao tema (das Cidades ou dos Transportes, por exemplo). Ainda dentro da seara institucional e formal, são arenas de destaque os fundos e/ou bancos financiadores, tanto nacionais, como o BNDES, quanto internacionais, como o Banco Mundial.

Também de extrema relevância para o desenrolar destes processos, embora mais difíceis de detectar, são as arenas que se situam fora do campo institucional. Exemplos disso são encontros informais entre políticos, muitas vezes mediados por algum contato pessoal/familiar de ambos, que serve como elo de ligação; reuniões sociais e festividades que, num mesmo círculo, reúnem os interessados na negociação. É em muitos desses momentos que são costurados acordos, firmadas alianças e/ou estabelecidas conexões determinantes para o resultado da negociação.

Atuando nestas arenas, são atores chave: os chefes do executivo das três esferas, considerados “protagonistas” destes processos; ministros, outros dirigentes políticos, lideranças partidárias, parlamentares, lobistas, empresários, familiares, integrantes de assessorias/consultorias/gerenciadoras, que podem atuar como agentes conectores em função de seus próprios interesses na consecução do projeto.

Para adentrar na análise da forma como este processo está permeado pelas gramáticas políticas, é interessante buscar o exemplo do processo de financiamento do Rodoanel de São Paulo. Eleito, em 1994, governador do estado, Mário Covas estava determinado a executar um antigo plano para “desafogar” o trânsito da área central da cidade de São Paulo, especialmente aquele ocasionado por caminhões. Como solução, pensou-se a implantação de um anel rodoviário metropolitano, que interligaria as principais rodovias que chegam à capital. O estado de São Paulo sozinho não teria condições de arcar com o projeto, havendo iniciado negociações diretamente com o então presidente da república, Fernando Henrique Cardoso, eleito no mesmo pleito e integrante do mesmo partido de Covas (PSDB). A justificativa era a importância do papel desempenhado por São Paulo na economia do país, e como isto dependia de uma maior fluidez no tráfego de passagem. Em 1996, é anunciada a realização de um convênio entre estado e União no qual esta última financiaria aproximadamente um terço da obra. Quando, em 2003, o PSDB perde a eleição presidencial para uma nova coalizão partidária, encabeçada por Luís Inácio

Lula da Silva (do PT), o governador recém eleito de São Paulo, Geraldo Alckmin (PSDB), tomou a iniciativa de buscar uma repactuação com o Governo Federal, a fim de assegurar a continuidade de recursos para o projeto. Esta repactuação, segundo informações apuradas através de entrevista, teria ocorrido mediante a intermediação de um dos ministros da nova gestão petista, que possuía bom trânsito e boas ligações com ambos os lados.

A breve descrição deste caso é um ponto de partida interessante para se discutir como esse tipo de processo é influenciado pelas gramáticas políticas brasileiras. Nota-se que, inicialmente, foi determinante a existência de um laço partidário e, também, pessoal para que fosse possível ao governo de São Paulo conseguir apoio financeiro federal para o projeto. Isto continuou valendo no segundo momento, da repactuação do apoio, sendo que o novo entendimento foi igualmente alcançado com a mediação de relações pessoais, desta vez não de modo direto, mas com a intermediação de um terceiro ator bem relacionado com ambas as partes. Também é relevante notar que este personalismo que possibilitou ambas as negociações é, ao mesmo tempo, a motivação da repactuação. No momento em que esta foi levada a efeito, já estava em vigor o convênio que comprometia o Governo Federal a efetuar o repasse para o projeto. O governador de São Paulo, contudo, achou prudente assegurar a sustentação política do convênio, tendo em vista que a nova gestão federal era dominada por força política adversária à sua. Não se esperava, portanto, que fosse respeitado o documento, formalmente e juridicamente válido, sem um acordo político firmado pessoalmente entre ambos, tendo em vista se tratarem de forças políticas antagônicas.

A discricionariedade dessa espécie de processo leva, além de reforçar o personalismo, a ampliar o campo de atuação do clientelismo. As negociações diretas são mais facilmente utilizadas como mecanismo de troca generalizada do que qualquer outra tipologia de processo decisório em políticas urbanas, principalmente considerando que elas sequer se utilizam do verniz do universalismo de procedimentos. Muitos projetos são apoiados em troca de um futuro suporte político durante campanhas eleitorais. Considerando-se a dimensão geográfica e populacional das eleições presidenciais no Brasil, por exemplo, pode-se ter noção do motivo pelo qual é interessante conceder financiamento para determinado projeto em troca de apoio de governadores, prefeitos e, até mesmo, de parlamentares em suas respectivas regiões. Neste caso, também é possível encontrar a

atuação corporativa de grupos sociais interessados na implementação do projeto, como grupos empresariais que, a partir de uma lógica coletiva de ação, buscam influenciar essa realização visando a futuras contratações.

Se está clara a presença tanto do clientelismo quanto do corporativismo nessa tipologia, também está evidente a ausência das outras gramáticas políticas analisadas. O insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos não fazem parte deste processo, tendo em vista que se trata de uma relação: direta e bilateral entre dois entes federados, havendo no máximo intermediações; que não envolvem a burocracia estatal, restringindo-se apenas aos dirigentes públicos; e que prescinde de qualquer processo técnico de seleção.

No tocante à participação, observa-se que, em alguns casos, o processo que estabeleceu como prioridade a realização do projeto a ser financiado diretamente contou com algum grau de participação. Contudo, esta priorização participativa não é determinante para a escolha dos projetos a serem negociados diretamente pelas gestões municipais e estaduais perante a União. Na realidade, nota-se a existência de projetos prioritários estabelecidos através de processos participativos, como planos diretores ou conferências municipais ou estaduais, que são completamente desconsideradas por estas administrações ao mesmo tempo em que estas negociam financiamentos para projetos sequer aventados durante o processo de participação. Assim, apesar de acionada algumas vezes, esta gramática possui pouco ou nenhum peso decisório neste tipo de processo.

Seleção pública

A forma mais utilizada pelo Ministério das Cidades para transferência de recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano é a seleção pública de projetos, inserida em políticas nacionais estruturadas.

O processo de seleção pública tem início com uma convocação pública realizada pelas Secretarias do Ministério das Cidades para uma determinada oferta de programa ou produto. Em resposta, são enviadas pelos outros entes federados propostas de projetos. Recebidas essas propostas, é realizada uma análise técnica por servidores do Ministério ou da CAIXA – quando se referem a recursos operados por esta instituição – respeitando critérios públicos expostos em manuais. Finalizada a análise técnica, é exposta uma

pontuação de cada projeto e sua respectiva classificação. Essa listagem é enviada para as instâncias superiores, ou seja, os Secretários Nacionais, o Secretário Executivo e o Ministro, que tomam a decisão final.

Teoricamente este procedimento de seleção pública deveria ser um exemplo claro do universalismo de procedimentos, respeitando princípios de igualdade e regulado por normas gerais, impessoais, formalmente válidas para todos os entes federados. Entretanto, na prática, é possível verificar claramente a dicotomia entre o poder decisório da burocracia e dos políticos de que trata a literatura desde Max Weber (Weber, 1994; Weber, 1993; Pacheco, 2008; Wilson, 2005; Aberbach, 2003). O método de seleção é, aqui, elaborado justamente para garantir a igualdade entre os concorrentes e transparência de procedimentos, delegando-se às burocracias técnicas a execução do processo, que conduzem todos os passos do processo até a pontuação dos concorrentes. Contudo, como após a pontuação técnica a lista é enviada aos dirigentes públicos para decisão final, saindo do domínio da burocracia federal, abre-se espaço para a negociação política. Com este último passo, na prática, os dirigentes públicos conduzem sua decisão final por outros critérios que não os técnicos. Isso, por exemplo, explica a frequente presença de secretários estaduais, acompanhados de seus parlamentares, na sala de espera dos secretários nacionais do MCidades.

Neste contexto, muitos destes programas acabam favorecendo aqueles municípios que optam por investir na contratação de consultorias que fazem lobby junto a dirigentes para obtenção de bons resultados nestas seleções, em vez de investirem em capacidades institucionais que possibilitem a elaboração de bons projetos.

Outro fenômeno que se observa é a utilização, por parte dos municípios e estados, de relações e trocas de favores entre parlamentares federais e dirigentes para a obtenção de favorecimentos nas seleções. Esta, portanto, é outra forma de clientelismo e personalismo, no qual os municípios investem em estratégias que são favorecidas pela interferência de parlamentares com acesso político ou pessoal aos dirigentes públicos, os quais recebem em troca apoio político em nível local nas eleições futuras.

Também é interessante notar que, em função de grande parte das sistemáticas de seleção pública para projetos de desenvolvimento urbano estar concentrada na CAIXA, também os dirigentes desta instituição podem negociar a aprovação de projetos. O uso do poder

da instituição para fins pessoais e políticos por um de seus dirigentes é a base de um recente caso noticiado no Maranhão. O superintendente de negócios do banco neste estado manipulou as contratações do programa Minha Casa Minha Vida, direcionando-as para duas cidades específicas, retirando a cota de outras cidades e, com isso, garantindo a sua eleição para deputado federal.

Mais uma vez, neste tipo de sistemática não existe nenhum espaço específico à participação popular na decisão sobre os projetos apresentados. Nos manuais dos programas não consta nada sobre a necessidade destes projetos terem sido decididos e/ou pactuados em esferas participativas.

O que se observa, na maioria dos casos, é que tanto o ingresso dos municípios ou estados em algum processo de seleção pública como a própria elaboração dos projetos apresentados nestes processos tem pouca ou nenhuma aderência ao planejamento local, realizado, teoricamente, de maneira pactuada. As decisões dos dirigentes locais são orientadas por interesses políticos e pessoais e dirigidas pela oferta de programas inseridos em políticas nacionais, os quais, muitas vezes, não convergem com as necessidades e especificidades locais. Desta forma, apesar desta tipologia ser aparentemente aquela que mais se aproximaria do universalismo de procedimentos, ela está, na realidade, muito atravessada por práticas clientelistas.

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

O PAC referente aos investimentos em desenvolvimento urbano se destaca dos outros processos de seleção pública por dois motivos. Primeiramente, por ter como principal objetivo o crescimento econômico do país, concentrando grande parte dos investimentos federais em desenvolvimento urbano a partir de 2007. Em segundo lugar, por seu caráter híbrido. Se por um lado, como nos outros processos públicos, consiste em procedimento estabelecido em etapas e possui critérios de seleção pré-definidos publicamente; por outro, dentro do próprio rito oficialmente definido, existe uma arena de negociação direta entre os entes federados, assemelhando-se à primeira tipologia abordada neste artigo.

A primeira etapa do processo de seleção é iniciada pela divisão dos municípios brasileiros em grupos, de acordo com suas características e porte populacional⁶. Em seguida, as Secretarias chamam a Brasília todos os prefeitos e governadores para que sejam explicadas as regras e o montante de recursos destinado para cada região, segundo critérios elaborados por meio da análise de estudos provenientes de órgãos oficiais.

Depois da explicação das regras e dos recursos, o Ministério das Cidades abre edital para o recebimento de propostas via internet. Recebidas as propostas, as Secretarias fazem uma análise de enquadramento e preparam um material com a análise de todas as propostas enviadas. Na segunda etapa do processo, realiza-se uma reunião coordenada pela Casa Civil na qual as Secretarias apresentam este material. Dela participam a Secretaria de Articulação e Monitoramento da Casa Civil, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e as Secretarias do MCidades. Avalia-se se as propostas apresentadas e compiladas anteriormente estão dentro das exigências. Na terceira etapa, convocam-se os prefeitos e governadores para fazer uma pactuação acerca das propostas enviadas e da distribuição do montante de recursos disponíveis para cada região. Prefeituras e governos estaduais discutem as prioridades.

A quarta etapa para a liberação de recursos do PAC é a análise dos projetos priorizados, cuja responsabilidade está a cargo das equipes técnicas do MCidades. Monta-se um quadro geral de beneficiários e, então, é realizada a divulgação dos projetos selecionados. É reservado ainda um montante de recursos para as prefeituras e governos estaduais que não conseguiram elaborar projetos, para que, posteriormente, possam apresentá-los. Este é resumidamente o processo decisório do PAC.

Embora seja possível detectar a existência de mediadores nos processos de negociação dos projetos a serem apoiados, os principais atores são chefes do executivo e dirigentes públicos das três esferas federativas. Atente-se que o envolvimento destes atores ocorre de acordo com as escalas e hierarquias existentes no plano político, mesmo em nível

⁶ (1) Integrantes de Regiões Metropolitanas; ou com população acima de 70 mil habitantes localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou com população acima de 100 mil habitantes localizados nas regiões Sul e Sudeste; (2) com população entre 50 mil e 70 mil habitantes localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou com população entre 50 mil e 100 mil habitantes localizados nas regiões Sul e Sudeste; (3) com população inferior a 50 mil habitantes.

ministerial, cabendo a condução do processo, por exemplo, à Casa Civil, e não ao Ministério onde o recurso será alocado.

No que tange às arenas, devem ser mencionadas, primeiramente, as instâncias das burocracias municipais, estaduais e federais envolvidas tanto na elaboração das propostas apresentadas quanto na sua avaliação e classificação. Embora façam parte do processo, estas arenas não possuem qualquer peso se comparadas à principal delas: a mesa de negociação estabelecida entre os entes federativos. É nesta última arena que se pode observar quais as principais gramáticas políticas mobilizadas para tomada de decisões no processo.

Embora o discurso oficial, captado em materiais de divulgação e apurado também através de entrevistas com dirigentes públicos federais, pregue que o princípio norteador desse processo decisório é o pacto federativo, a realidade do processo demonstra algo diferente. Primeiramente, não se trata propriamente dos três entes federativos institucionalmente em um momento de pactuação, mas, sim, de uma negociação realizada entre indivíduos (chefes do executivo e dirigentes) de acordo com seu poder de influência. Trata-se, portanto, de um verdadeiro processo de barganha política clientelista, baseado nas trocas oferecidas pelas relações partidárias e pela força política propiciada pelas conexões de cada indivíduo. Desta forma, conquanto haja momentos em que o universalismo de procedimentos seja mobilizado para propiciar uma base técnica, a gramática predominante é a clientelista, sendo ausentes as outras gramáticas neste processo.

Sistemas Federativos Estruturados – o exemplo do SNHIS

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que foi instituído pela Lei Federal 11.124/2005, busca garantir o acesso a recursos de forma autônoma pelos entes federados, estabelecendo um padrão universal de repasse e delegando aos âmbitos locais de pactuação participativa os processos de decisão sobre sua aplicação. Este sistema está direcionado à população de baixa renda, especialmente a que se encontra limitada a rendimentos de até três salários mínimos e que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do país.

O SNHIS é organizado por uma estrutura institucional, composta por uma instância central de coordenação, gestão e controle, representada pelo MCidades e pelo Conselho

Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por agentes financeiros e por órgãos e agentes descentralizados. Essa estrutura deve funcionar de forma articulada, de maneira que os programas e ações conduzidas por cada um desses agentes de representação nacional sejam balizados pelos princípios e diretrizes estabelecidos por ela. Destaque-se que, para participar do Sistema e ter acesso aos programas destinados à habitação de interesse social, os agentes devem realizar a adesão ao SNHIS.

A adesão ao SNHIS é voluntária e ocorre com a assinatura do termo de adesão, por meio do qual estados, municípios e Distrito Federal se comprometem a constituir, no seu âmbito de gestão, um fundo local de natureza contábil – específico para habitação de interesse social – gerido por um conselho gestor com representação dos segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantindo o princípio democrático de escolha de seus membros; e compromete-se, ainda, a elaborar um plano local (estadual, distrital ou municipal) de habitação. Atualmente 98% dos municípios brasileiros já aderiu ao sistema e está constituindo os itens necessários à adesão total, sendo que 51% já está em situação totalmente regular (MCidades, 02 de agosto de 2011).

A adesão ao Sistema permite que os agentes locais obtenham acesso aos recursos do FNHIS. Hoje estes recursos são acessados a partir da apresentação de propostas junto aos programas que contam com recursos do FNHIS, na forma de seleção pública. Entretanto, no modelo proposto, parte dos recursos deveria ser destinada às transferências fundo a fundo, que ficariam condicionadas ao oferecimento de contrapartida pelo ente federativo, na forma de recursos financeiros, bens imóveis ou serviços, desde que vinculados aos empreendimentos habitacionais para os quais se destinavam os recursos do FNHIS. O Sistema, contudo, não foi implementado nestes termos, estando todos os recursos do FNHIS submetidos à seleção pública de projetos.

Outro fato importante a se notar é que os recursos destinados ao FNHIS vinham mantendo certa estabilidade no orçamento até serem drasticamente reduzidos em 2010, quando a quase todos os recursos para habitação passaram a ser direcionados para o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

RECURSOS ORÇAMENTARIOS DO FNHIS DESDE SUA CRIAÇÃO

ANO	Autorizado	Empenhado
2006	1.069.137.220,00	1.022.034.883,00
2007	719.941.089,00	303.532.041,00
2008	873.016.838,00	815.016.801,00
2009	1.225.768.225,00	1.013.989.881,00
2010	308.439.095,00	175.457.222,00

Fonte: Acompanhamento da execução orçamentária da União, entre 2006 e 2010.

O modelo proposto inicialmente pelo SNHIS é importante por mobilizar a gramática da participação como aspecto central de seus processos decisórios e por preconizar a autonomia municipal na definição dos investimentos e políticas habitacionais, possibilitando maior aderência com as necessidades locais. Para garantir que esta autonomia seja eficaz no território, o modelo induz, ainda, a melhoria das capacidades institucionais dos estados e municípios.

Infelizmente este modelo não foi vitorioso. No momento em que o desenvolvimento urbano finalmente conquistou um considerável montante de recursos, a partir do PAC e do PMCMV, a alocação destes passou a obedecer a sistemáticas completamente desconectadas deste modelo e a gramáticas completamente divergentes da participação.

Assim, apesar do aumento de recursos e da proliferação de espaços e arenas participativas a nível local, o poder decisório sobre a forma de transferência continua vinculada a gramáticas políticas usuais, como o clientelismo e o corporativismo, e os municípios continuam com baixíssima capacidade institucional.

Conclusão

As promessas de mudança trazidas pelos avanços institucionais alcançados no campo da política urbana durante a década de 1990 ainda não se concretizaram. Criou-se um cenário esquizofrênico. Por um lado, em tese, o município tem autonomia e responsabilidade sobre a regulação e a gestão de seu território, bem como sobre a implementação das políticas urbanas de interesse local debatidas nas novas arenas de participação. Por outro, não possui capacidade administrativa nem autonomia financeira

que propicie essa implementação, tornando-se refém dos recursos obtidos através das transferências voluntárias. Estas transferências são efetuadas principalmente através de políticas federais, não necessariamente convergentes com as necessidades locais e altamente mediadas pelo sistema político-partidário.

A gramática política estruturadora dos processos decisórios sobre estas transferências continua sendo o clientelismo, em suas múltiplas e sempre renovadas interações com o corporativismo, o universalismo de procedimentos e o insulamento burocrático, incorporando agora também a emergente gramática da participação. Até mesmo processos estruturados a partir de uma concepção universalista e/ou participativa, como a seleção pública de projetos ou investimentos que eventualmente surgiram de processos participativos, como orçamentos ou planos diretores, terminam sendo profundamente contaminados pela lógica clientelista.

Um dos fatores que contribui para bloquear a implementação de uma agenda de reforma do pacto federativo na área de desenvolvimento urbano é o profundo imbricamento entre processos decisórios vigentes no âmbito dos financiamentos federais para a área e o modelo de organização político eleitoral brasileiro. Os resultados eleitorais necessários a cada dois anos, a forma de financiamento das campanhas e de obtenção de votos e a centralidade dos investimentos urbanos neste processo contribuem de forma decisiva para que algumas gramáticas prosperem – sobretudo o clientelismo e corporativismo - e minam a possibilidade de desenvolvimento de outras – especialmente da participação e do universalismo de procedimentos.

Este é um dos motivos pelos quais o caminho tomado pela política de desenvolvimento urbano não foi de reforçar esferas de participação e controle social, mas, ao contrário, de transformar os espaços participativos em *locus* de atuação do clientelismo e do corporativismo ou simplesmente esvaziá-los, a exemplo do que ocorreu com o SNHIS.

Este mesmo fenômeno acontece também na escala local de decisão, igualmente predominando a gramática clientelista sobre as outras, abafando o desenvolvimento de decisões verdadeiramente participativas e esvaziando as arenas locais de participação. Embora tenham sido elaborados planos locais, que, em muitos casos, instituíram o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, a implementação da agenda da reforma urbana foi em grande medida bloqueada pela permanência do clientelismo e do

patrimonialismo como formas de dominação sobre o território, fundamentos do poder político, econômico e social.

Desta forma, não bastaria que fosse resolvida a questão da autonomia financeira municipal ou alterada a estrutura decisória dos processos de repasse de recursos federais, pois o verdadeiro problema reside justamente no atrelamento deste modelo de financiamento federal às gramáticas políticas hegemônicas e à configuração do sistema político-eleitoral vigente no Brasil.

BIBLIOGRAFIA

ABERBACH, J. Introduction: **Administration in an Era of Change**. Governance 16 - 15-319, July, 2003.

ABRUCIO, F. L. **A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba/PR, v. 24, p. 41-67, 2005.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Renavan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, M. **Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia**. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v.8, n.2, pp.331-345, 2003.

ARRETCHE, M. **Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n.24, pp.69-85, jun., 2005.

AVELINO, G. **Clientelismo e Política no Brasil. Revistando velhos problemas**. Novos Estudos CEBRAP, 38, 225-240, 1994.

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião Pública, vol. 14, nº 1, Junho 2008, p. 43-64.

CHAUI, M. **Brasil – mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

CONGRESSO NACIONAL. **Resolução N°1/2006**, Brasília: 2008

INSTITUTO POLIS. **O Estado das cidades brasileiras: Relatório 2000-2008**. No prelo, 2010.

LAZZARINI, S. G. **Capitalismo de laços**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. **Em busca do orçamento perdido II: o fisiologismo, se subiu, ninguém viu**. Insight/Inteligência. 15, 2001.

MACDOWEL, M. **Financiamento urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais**. In PONTES, Egláisa Micheline, CESARE, Cláudia M. de (org.). Financiamento das Cidades: Instrumentos fiscais e de política urbana. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

MARICATO, E. (2006) **Terra e Habitação: elementos estratégicos da política nacional de desenvolvimento urbano**. Estudos Sociais IPEA.

MARICATO, E. e SANTOS JR, O. A. dos. **Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade**. In Teoria e Debate, n.º 66, abr-jun 2006.

MELO, M. & JUCÁ FILHO, A. **Políticas públicas para as áreas urbanas: o impacto da crise fiscal e das transformações institucionais**. Anais do VII Encontro de Estudos, 1990.

NUNES, E. de O. **A gramática política do Brasil – Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. 4 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PACHECO, R. **Organizando o debate: dirigentes públicos no Brasil**. I Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília: 2008.

ROLNIK, R. **Instrumentos urbanísticos Contra a exclusão Social: Introdução**. In: ROLNIK, R. e CYMBALISTA, R. (orgs.), Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. Revista Pólis 29. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.

ROLNIK, R. **La democracia en el filo de la navaja: límites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil**. Revista Eure, Vol. XXXV, Nº 104, abril 2009

ROYER, L. **Política Habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU**. São Paulo: FAUUSP, 2002.

SANTOS Jr, O. **Cidade, cidadania e planejamento urbano. Desafios na perspectiva da reforma urbana** In Feldman, S. & Fernandes, A. (org.). O Urbano e o regional no Brasil Contemporâneo: Mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007

SANTOS JR, O.; NASCIMENTO, C. e FERREIRA, R. **O sistema nacional de desenvolvimento urbano: avanços e limites para a descentralização dos canais de participação**. In: FILGUEIRAS, C. e FARIA, C. A. (Orgs.) Governo local, política pública e participação na América do Sul. PUC Minas, pp.273-294, 2008.

VALOR ECONÔMICO. Empreiteiras veem doações como seguro. 13 de abril de 2009. Disponível em <<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?cod=545114>>.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Brasília: Unb, 1994.

WEBER, M. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada: Crítica a política do funcionalismo e da natureza dos partidos**. Petrópoles: Vozes, 1993.

WILSON, W. **O estudo da Administração**. Revista do Serviço Público. 1937. ENAP, Brasília: 2005