

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO – EAESP-FGV

FERNANDA LIMA E SILVA

**COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO
BRASILEIRO: ESTUDO DE CASO SOBRE O MINISTÉRIO DAS CIDADES NO
GOVERNO LULA**

SÃO PAULO - SP

2014

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO – EAESP-FGV

FERNANDA LIMA E SILVA

**COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO
BRASILEIRO: ESTUDO DE CASO SOBRE O MINISTÉRIO DAS CIDADES NO
GOVERNO LULA**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EAESP-FGV, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Campo de conhecimento: Transformação do Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Maria Rita Loureiro Durand

SÃO PAULO - SP

2014

Silva, Fernanda Lima.

Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro: estudo de caso sobre o Ministério das Cidades no Governo Lula / Fernanda Lima e Silva. – 2014.

130 f.

Orientador: Maria Rita Garcia Loureiro Durand

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Presidencialismo - Brasil. 2. Poder executivo - Brasil. 3. Governos de coalizão. 4. Políticas públicas - Brasil. 5. Cidades e vilas. I. Durand, Maria Rita Garcia Loureiro. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 342.5(81)

FERNANDA LIMA E SILVA

**COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO
BRASILEIRO: ESTUDO DE CASO SOBRE O MINISTÉRIO DAS CIDADES NO GOVERNO
LULA**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EAESP-FGV, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Data de aprovação: 27 de fevereiro de 2014

Banca Examinadora:

Profa. Maria Rita Loureiro Durand
(Orientadora)
FGV-EAESP

Prof. Marco Antônio Carvalho Teixeira
FGV-EAESP

Prof. Eduardo Cesar Marques
FFLCH – USP

SÃO PAULO – SP

2014

AGRADECIMENTOS

À FGV e à CAPES, pelo apoio financeiro que possibilitou a realização desse mestrado e a minha dedicação à pesquisa.

À Profa. Maria Rita Loureiro, pelas orientações e observações, sempre instigantes e atenciosas. Aos Professores Fernando Abrucio e Regina Pacheco, pelas sugestões feitas na qualificação, que foram essenciais para o atual desenho dessa pesquisa. Aos Professores Eduardo Marques e Marco Teixeira, pela participação e notáveis considerações feitas no exame.

A todos os entrevistados, pelos relatos, informações e reflexões que fundamentaram essa dissertação.

Aos amigos e amigas que fiz na FGV, com quem compartilhei aprendizado, experiências, risadas e angústias. Fabio Andrade, Ana Claudia Pedrosa, Juliana Nolasco, Erica Farias, Lucas Ambrozio, Kate Dayana, Melina Rombach, Marília Ortiz, Samira Bueno, Renato Brizzi, Livia Cruz: certamente o mestrado foi muito mais interessante e divertido ao lado de vocês.

A toda a equipe da Rede Interação, pela resiliência, agradável convivência e rico aprendizado. À Anaclaudia Rossbach, pelas diversas e interessantes conversas e pelo apoio na realização desse trabalho.

Aos tantos amigos da vida, da faculdade, do Teto, agradeço pela companhia, debates, risadas e carinho ao longo de muitos anos e do meu período de mestrado. Em especial à Talita Capella, pelas longas e importantes conversas, à Raquel Scarpari, pela amizade mesmo à distância, e à Mila Molina, por todos os anos de rica convivência. Aos amigos Tassia Toffoli e Danilo Bertazzi, pelas conversas e maravilhosas recepções em meus dias brasilienses.

Ao Leo Freire, pelo encontro, carinho e companhia. As músicas, bijus e ameixas compartilhadas contigo foram um importante combustível na elaboração desse trabalho.

À minha avó Dária, pelo aprendizado acerca da importância do amor e do sorriso. Aos meus irmãos Bia e Vitor e aos meus pais Rita e Beto, segue a minha gratidão mais profunda, pelo apoio e amor ao longo desses anos. A eles dedico essa dissertação.

RESUMO

O presidencialismo de coalizão brasileiro foi objeto de inúmeras pesquisas, que buscavam compreender o grau de governabilidade deste sistema político e a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Contudo, existem escassos estudos que abordam a temática da dinâmica interna de funcionamento do Poder Executivo e suas consequências para as políticas públicas. Assim, fundamentada no pressuposto de que o presidencialismo brasileiro viabiliza-se por meio de coalizões partidárias, nas quais o Presidente obtém o apoio dos partidos aliados no Congresso por meio de cessões de ministérios, esta pesquisa busca ampliar a compreensão sobre a coordenação governamental, ou seja, objetiva-se compreender como o Presidente age para garantir que os ministros implementem adequadamente a sua agenda de governo. A hipótese inicial da pesquisa era que havia duas variáveis independentes - a cessão de um ministério à base aliada e a definição de políticas públicas como prioritárias – decisivas para a escolha de um tipo de coordenação governamental centralizado na Presidência. Contudo, as evidências coletadas no estudo de caso, o Ministério das Cidades no governo Lula, confirmaram parcialmente tal hipótese, pois o recrudescimento da coordenação centralizada foi observado somente com o lançamento de políticas prioritárias na área urbana (PAC e PMCMV).

Palavras-chave: 1. Presidencialismo. 2. Poder Executivo. 3. Governos de coalizão. 4. Coordenação governamental. 5. Políticas públicas – Brasil. 6. Cidades.

ABSTRACT

Brazilian coalition presidentialism has been the focus of several researches, which sought to understand this political system's governability and the relationship between the Executive and the Legislative branches. Notwithstanding, there are few studies that approach the internal functioning dynamics of the Executive branch and its consequences on the public policies. Therefore, based on the presupposition that the Brazilian presidentialism is enabled by the establishment of party coalitions, in which the President obtains the allied party's support in Congress through the cession of ministries, this research aims at expanding the comprehension on governmental coordination, in other words, the goal is to understand how the President acts in order to guarantee that its ministers will implement its government agenda accordingly. The initial hypothesis of this research consisted in the existence of two independent variables – the cession of a ministry to the coalition and the definition of public policies as priority –, which were decisive to the selection of a governmental coordination type centralized in the Presidency. Nevertheless, the evidence collected in the case study, the Ministry of Cities in Lula's government, confirmed partially this hypothesis, since the strengthening of the centralized coordination was noticed only with the launching of priority policies in the urban field (PAC and PMCMV).

Key words: 1. Presidentialism. 2. Executive Branch. 3. Coalition government. 4. Governmental coordination. 5. Public policies– Brazil. 6. Cities.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 – Organograma do Sistema Nacional de Habitação.....	82
Figura 2 - Estrutura de gestão do PAC.....	111
Gráfico 1 – Evolução dos Investimentos do SBPE em Habitação.....	84
Gráfico 2 - Evolução dos investimentos totais em Habitação.....	108

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 – Evolução da despesa total do Governo Federal por categoria econômica e grupo de despesa (2005-2010).....	27
Tabela 2 – Previsão orçamentária na LOA para MCidades (em R\$).....	77
Tabela 3 – Recursos autorizados/Realizados pelo MCidades (2005-2006).....	77
Tabela 4 – Habitação e Saneamento no PAC 1: evolução das contratações de investimento.....	98
Tabela 5 – Evolução dos gastos previstos e realizados do MCidades (2007-2010).....	107
Quadro 1 - Relação entre tipos de coordenação governamental e suas respectivas estratégias....	48
Quadro 2 – Avanços institucionais do Ministério das Cidades (2003-2006) por Secretaria.....	79
Quadro 3 – Resumo das promessas e resultados do Ministério das Cidades em 2003.....	80
Quadro 4 – Coordenação governamental em relação ao Ministério das Cidades (2003-2006)....	91
Quadro 5 – Avanços institucionais do Ministério das Cidades (2007-2010) por Secretaria.....	97
Quadro 6 - O PMCMV 1 em números.....	104
Quadro 7 – Previsão de investimentos do PAC Cidade Melhor.....	106
Quadro 8 – Coordenação governamental em relação ao Ministério das Cidades (2003-2010)..	109

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BACEN – Banco Central do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CEF – Caixa Econômica Federal

CGFNHIS – Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

CGPAC – Conselho Gestor do PAC

CMN – Conselho Monetário Nacional

ConCidades – Conselho Nacional das Cidades

FAU – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FMI – Fundo Monetário Internacional

GEPAC – Grupo Executivo do PAC

LabHab – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos

MCidades – Ministério das Cidades

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MF – Ministério da Fazenda

MJ – Ministério da Justiça

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OGU – Orçamento Geral da União

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PlanHab – Plano Nacional de Habitação

PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNH – Política Nacional de Habitação

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSH – Programa de Subsídio Habitacional

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PP – Partido Progressista

PPI - Projeto Piloto de Investimento

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SEMOB – Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana

SNSA - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

SNH – Secretaria Nacional de Habitação, Sistema Nacional de Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNHM – Sistema Nacional de Habitação de Mercado

SNPU – Secretaria Nacional de Programas Urbanos

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

Página

Sumário

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 – PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: DESENVOLVIMENTO TEÓRICO E COORDENAÇÃO PRESIDENCIAL	19
1.1 CONFLITO ENTRE PODERES E INGOVERNABILIDADE	20
1.1.1 <i>Considerações sobre as interpretações da ingovernabilidade</i>	23
1.2. COOPERAÇÃO ENTRE PODERES E GOVERNABILIDADE.....	24
1.2.1 <i>Concentração do poder de decisão e governabilidade</i>	25
1.2.2 <i>Dispersão do poder decisório e governabilidade</i>	29
1.3. NOVAS QUESTÕES SOBRE OS DILEMAS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO	31
1.3.1 <i>Delegação de poderes e coordenação governamental</i>	31
1.3.2 <i>Breve recapitulação das diferentes estratégias de coordenação governamental no Brasil</i>	33
1.3.3 <i>Estratégias de coordenação governamental</i>	39
1.3.4 <i>Tipos de coordenação governamental</i>	44
CAPÍTULO 2 – CONSIDERAÇÕES E PRESSUPOSTOS METODOLÓGICOS	50
2.1 – A METODOLOGIA QUALITATIVA E O ESTUDO DE CASO: POTENCIALIDADES E LIMITES.....	50
2.2 – PRESSUPOSTOS PARA A CONSTRUÇÃO DO ESTUDO DE CASO: VARIÁVEIS, HIPÓTESE E QUESTÕES.....	52
2.2.1 – <i>Variáveis da pesquisa</i>	52
2.2.2 – <i>Hipótese da pesquisa</i>	53
2.2.3 – <i>Questões da pesquisa</i>	54
2.3 – TÉCNICAS DE PESQUISA.....	55
CAPÍTULO 3 – COORDENAÇÃO COM BAIXO CONTROLE DA DELEGAÇÃO: A CRIAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO DAS CIDADES (2003-2006)	56
3.1 BREVE RETROSPECTIVA DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA	56
3.1.1 <i>O desenvolvimento da questão urbana no PT</i>	59
3.2 O MINISTÉRIO DAS CIDADES (2003-2006).....	62
3.2.1 <i>O contexto econômico e político brasileiro no primeiro mandato do governo Lula</i>	63
3.3 A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO DAS CIDADES.....	68
3.4 A EQUIPE DO MINISTÉRIO DAS CIDADES (2003-2006).....	70
3.5 A CRIAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO DAS CIDADES (2003-2006).....	74
3.5.1 <i>As restrições financeiras do MCidades (2003-2006)</i>	74
3.5.2 <i>Os avanços e retrocessos institucionais no Ministério das Cidades (2003-2006)</i>	78
3.6 A COORDENAÇÃO COM BAIXO CONTROLE DO MINISTÉRIO DAS CIDADES (2003-2006)	88
CAPÍTULO 4: EMERGÊNCIA DA TEMÁTICA URBANA COMO POLÍTICA PRIORITÁRIA E DA COORDENAÇÃO COM ALTO CONTROLE DA DELEGAÇÃO (2007-2010)	92
4.1 CONTEXTO ECONÔMICO E POLÍTICO FAVORÁVEIS À TRANSFORMAÇÃO DE POLÍTICAS DO MCIDADES EM PRIORITÁRIAS.....	92

4.2 A EQUIPE DIRETIVA: MUDANÇA NA COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA DOS QUADROS DIRIGENTES DO MCIDADES	95
4.3 A CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO DAS CIDADES (2007-2010).....	96
4.3.1 <i>A emergência da política urbana como prioritária</i>	97
4.3.2 <i>A redução das restrições financeiras</i>	107
4.4 A COORDENAÇÃO COM ALTO CONTROLE DA DELEGAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES (2007-2010).....	109
CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
REFERÊNCIAS	117
ANEXOS	126

INTRODUÇÃO

A partir das décadas de setenta e de oitenta, momento em que vários países latino-americanos foram redemocratizados, inúmeros estudiosos e analistas políticos se dedicaram à reflexão relativa ao funcionamento do sistema presidencialista. Naquele período, a indagação principal era se esse sistema político seria o mais adequado a esses Estados, tendo em vista a necessidade de garantir a governabilidade e de impedir o ressurgimento de regimes ditatoriais.

No Brasil, o amadurecimento dessa reflexão produziu duas linhas interpretativas. Tendo como referência a redemocratização do país, no final da década de 1980, é possível identificar, em um primeiro momento, o predomínio de visões pessimistas em relação ao desempenho das instituições. A partir do fim da década de 1990, contudo, surgiram alguns trabalhos que analisavam as características institucionais do sistema brasileiro com o objetivo de compreender como o presidente Fernando Henrique Cardoso, em seus dois mandatos, conseguiu criar uma coligação estável com o Poder Legislativo, bem como aprovar e executar vários pontos da agenda presidencial.

Ambas interpretações encontram seu fundamento no que convencionou-se chamar de *Presidencialismo de coalizão*, conceito elaborado pelo cientista político Sérgio Abranches (1988) e que passou a explicar o funcionamento do presidencialismo brasileiro. Amplamente utilizado pela academia e até pela imprensa¹, esse termo designa um modelo institucional no qual o Poder Executivo Federal edifica sua base de apoio, concedendo postos ministeriais a partidos que possuem representação no Congresso, os quais, em troca, garantem apoio para a aprovação da agenda presidencial no Legislativo.

No primeiro polo interpretativo, influenciado pela instabilidade política e econômica do período pós-redemocratização, autores como Abranches (1988) e Shugart e Carey (1992) chamam a atenção para as dificuldades que as instituições brasileiras enfrentam para tomar e

¹ Leia-se, por exemplo, o trecho do artigo “Em ano eleitoral, Dilma supera Lula e vai abrigar dez partidos no ministério”, publicado em 19 de janeiro de 2014 pelo jornal *O Estado de São Paulo*: “O modelo de presidencialismo adotado no Brasil, batizado de ‘presidencialismo de coalizão’, explica o fenômeno. Por meio dele, o partido do governante eleito não obtém automaticamente maioria dos votos no Legislativo. Precisa, então, abrir espaços no seu governo para estruturar uma coalizão governista. Assim, a fragmentação partidária das três últimas décadas forçou os governantes a criar novos ministérios para abrigar as legendas que foram surgindo”.

implementar decisões, gerando crise de governabilidade. Essa situação de crise ou paralisia da ação governamental seria causada pelo conjunto de características institucionais do presidencialismo, cujo efeito seria reforçado pelo federalismo centrífugo, o sistema partidário fragmentado e a necessidade do poder Executivo de obter respaldo parlamentar em um cenário onde atuam múltiplos *veto players*.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995—2002) colocou em xeque a ideia de que o sistema político brasileiro era intrinsecamente ingovernável. Ao longo do seu mandato, mantidas as mesmas estruturas institucionais criadas na Constituição de 1988, surgiram duas novidades em termos de desempenho governamental: o presidente estabeleceu uma relação mais estável e previsível com o Congresso, além de ter conseguido estabilizar a economia e efetuar reformas no Estado (PALERMO, 2000, p. 6).

O esforço para compreender essa dinâmica engendrou a elaboração de uma nova percepção sobre o sistema político brasileiro, a qual baseou-se em estudos empíricos e desenvolvimentos teóricos. Assim, o presidencialismo brasileiro passou a ser visto como um sistema político estável e governável, no qual o Executivo tem capacidade e instrumentos para implementar ações coordenadas e para executar seu programa de governo.

Nesse polo analítico, contudo, há controvérsias sobre as fontes da governabilidade do país. Alguns autores argumentam que o presidente dispõe de instrumentos constitucionais que lhe permitem realizar sua agenda e forçar a cooperação dos outros atores (LIMONGI, FIGUEIREDO, 1998; LIMONGI, 2006). Outros estudiosos destacam a importância da formação do gabinete na relação entre o Poder Legislativo e Executivo e afirmam que a capacidade presidencial provém do seu papel de destaque nas ações de negociação com os demais agentes (PALERMO, 2000; LOUREIRO, ABRUCIO, 1999).

O desenvolvimento dessa segunda linha interpretativa, portanto, logra encerrar o debate inicial sobre o grau de governabilidade do país, ou seja, ganha primazia a ideia de que o sistema político brasileiro era governável e estável, quanto à relação entre os poderes Executivo e Legislativo no âmbito do governo federal.

Não obstante o reconhecimento desses avanços, diversos autores entendem que uma lacuna teórica permanece no tocante à dinâmica de funcionamento interno do Poder Executivo (LOUREIRO, OLIVIERI, MARTES, 2010; MACARIO, 2013; FIGUEIREDO, 2012), ou seja,

no tocante à relação entre a Presidência e os seus ministérios, sejam eles liderados por representantes do partido presidencial ou da base aliada. Por conseguinte, ainda que estudos recentes tenham se debruçado sobre essa temática, observa-se que a mesma ainda demanda investigações que aprimorem sua compreensão².

De mais a mais, um tema identificado, porém pouco aprofundado, está vinculado aos problemas de delegação enfrentados pelo presidente em relação aos partidos aliados. Tendo em vista que os ministros, apesar de serem apontados pelo presidente, são também representantes de seus partidos e/ou regiões eleitorais e que podem expressar interesses divergentes, possuindo autonomia relativa no processo de formulação e implementação de políticas públicas, é possível afirmar que o Gabinete Presidencial se torna uma arena política, na qual estão em jogo conveniências de vários atores (PALERMO, 2000).

Nesse cenário complexo, no qual o presidente encontra-se limitado para realizar nomeações devido à necessidade de estabelecer uma coalizão governamental, ele deve encontrar uma maneira para lidar com o problema da consequente falta de coesão em seu governo (PALERMO, *op.cit.*). É, portanto, viável supor que o presidente lance mão de estratégias coordenativas para organizar sua relação com os ministérios, visando expandir sua liderança e capacidade de coordenação sobre as estruturas e os processos governamentais.

Historicamente, os presidentes brasileiros têm utilizado, diante desse dilema, diferentes estratégias para fomentar a coordenação governamental. O presidente Juscelino Kubistchek (1956—1961), por exemplo, implementou uma ‘administração paralela’ com vistas a fortalecer o núcleo governamental encarregado da execução das ações prioritárias do governo. Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, visou ampliar a coordenação de seu governo por meio da indicação de pessoas de sua confiança para ocuparem os cargos de secretário executivo nos ministérios liderados por representantes da base aliada (LOUREIRO, ABRUCIO, 1999) e, além disso, criou estruturas institucionais vinculadas à Presidência para exercer o monitoramento das ações governamentais prioritárias, como o ‘Brasil em Ação’.

² A identificação dessa lacuna teórica incentivou a elaboração de estudos relativos a órgãos ligados à Presidência da República. Assim, Lameirão (2011, 2013) e Costa Sobrinho (2011) estudaram, respectivamente, a Casa Civil da Presidência da República e a Secretaria Geral da Presidência da República, e Macário (2013) analisou o processo de coordenação governamental em programas prioritários do governo, como o Programa de Aceleração do Crescimento.

Tendo como fundamento teórico as análises sobre o presidencialismo de coalizão e os estudos relacionados às estratégias de coordenação governamental, essa pesquisa propõe-se a contribuir com o aprofundamento dos saberes relativos à dinâmica efetiva de funcionamento do Poder Executivo, em particular os tipos e estratégias de coordenação utilizados pelo presidente para garantir, na medida do possível, que os ministérios implementem adequadamente sua agenda.

Destarte, levando em consideração o objetivo da pesquisa e o contexto político brasileiro recente, optou-se por desenvolver um estudo de caso sobre o Ministério das Cidades durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003—2010). Esse governo configurou uma coalizão com um número mais elevado de partidos e com maior heterogeneidade ideológica do que os existentes após 1988, e, portanto, a questão da coesão do gabinete presidencial se tornou mais problemática, como será detalhado posteriormente.

O ministério selecionado torna-se particularmente interessante para análise por ter sido criado no governo Lula e por ter passado por uma troca ministerial significativa em 2005, quando o ministro petista Olívio Dutra (2003—2005) foi substituído por Marcio Fortes (2005—2010), indicado pelo Partido Progressista (PP), que é uma organização partidária de direita (ZUCCO; POWER, 2009). Além disso, no segundo mandato do presidente Lula, esse ministério passou a desenvolver dois programas prioritários do governo: as ações de urbanização de assentamentos precários e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), ambos inseridos no Programa de Aceleração de Crescimento (doravante denominado PAC) que tem de regras exclusivas de funcionamento, incluindo a isenção de contingenciamentos orçamentários.

Pode-se indicar que o MCidades, nos dois mandatos do governo Lula, passou por três fases distintas: entre 2003 e 2005, ele foi dirigido por militantes do PT, envolvidos com a temática urbana, mas dispôs de escassos recursos financeiros. Em seguida, diante da troca de ministros, o perfil da equipe diretiva foi alterado, passando a abranger pessoas menos envolvidas com os temas de habitação e de cidades. Não obstante, as secretarias setoriais, em larga medida, mantiveram sua estrutura, suas políticas e seu pessoal, incluindo os secretários. Na terceira fase, compreendida entre 2007 e 2010, secretários e integrantes do ministério ligados ao PT deixaram seus cargos. Porém, o ministro Marcio Fortes e a equipe da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) foram mantidos. Esses quatro anos foram marcados pela emergência da temática urbana

como prioritária na agenda presidencial, passando a mesma a ser tratada como um instrumento para promover a retomada do crescimento econômico, da geração de renda e de emprego.

Com a definição de políticas urbanas (particularmente as de habitação, saneamento e mobilidade urbana) como prioritárias na agenda presidencial, o orçamento do Ministério das Cidades aumentou exponencialmente. No entanto, o ministério perdeu autonomia na elaboração e coordenação dessas políticas setoriais, visto que essas passaram a ser de responsabilidade compartilhada com um colegiado de ministérios, o qual incluiu a Casa Civil, o Ministério da Fazenda (MF) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Assim, o caso do Ministério das Cidades apresenta-se como uma oportunidade privilegiada para identificar os distintos tipos e estratégias de coordenação governamental empreendidos pelo presidente para garantir o alinhamento da atuação ministerial à sua agenda de governo.

Por fim, destaca-se que esse texto será estruturado em quatro capítulos, além da Introdução e da Conclusão. No Capítulo 1, serão tratadas as principais questões teóricas referentes ao presidencialismo de coalizão e à coordenação governamental no Brasil. No Capítulo 2, serão apresentados os pressupostos metodológicos desse estudo, de modo a discutir o método e as técnicas de pesquisa. Os Capítulos 3 e 4 abordarão a coordenação efetuada pela Presidência em relação ao Ministério das Cidades durante, respectivamente, o primeiro e segundo mandato do governo Lula. Por fim, serão tecidas algumas Considerações Finais e apresentadas as Referências, os Apêndices e Anexos.

CAPÍTULO 1 – PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: DESENVOLVIMENTO TEÓRICO E COORDENAÇÃO PRESIDENCIAL

Com a redemocratização brasileira e a promulgação da Constituição de 1988, o país passou por uma série de mudanças políticas, e voltou a eleger diretamente os seus governantes. Nesse processo, ganhou corpo um intenso debate sobre o desenho institucional, pois muitos cientistas e analistas políticos criticavam a seleção do presidencialismo³, o qual era tido como institucionalmente inepto para promover a governabilidade do país, dado o intrínseco conflito entre os poderes Executivo e Legislativo. Tal visão encontrou respaldo empírico no cenário brasileiro posterior a 1988. Nesse período, o país foi marcado por considerável instabilidade econômica, enfrentando dificuldades para conter a inflação e retomar o crescimento econômico, assim como política, vivenciando problemas de relacionamento entre os poderes e até o *impeachment* de Fernando Collor de Mello – primeiro presidente eleito, após o regime militar, por voto direto.

A partir de meados da década de 90, contudo, essa interpretação começou a ser questionada, especialmente com o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Ele conseguiu estabelecer uma coalizão de governo estável, aprovando uma série de reformas positivas e mantendo a estabilidade da economia. Assim, surgiu uma segunda tendência de compreensão do sistema político brasileiro: ele passou a ser caracterizado como dotado de governabilidade e de partidos disciplinados, ainda que houvesse uma controvérsia sobre os fundamentos de tal governabilidade.

Desse modo, as distintas visões sobre a governabilidade do regime político brasileiro serão tratadas a seguir com maiores detalhes, seguidas de uma abordagem sobre o dilema da delegação de poderes e sobre as estratégias disponíveis, ao presidente, para minimizar os problemas delegativos.

³ O presidencialismo é aqui entendido a partir da definição de Shugart e Carey (1992), sendo caracterizado por: eleição popular do chefe do Executivo, mandatos fixos e independentes de confiança mútua para os poderes Executivo e Legislativo e sistema em que o chefe do Executivo possui a prerrogativa de nomear e compor sua equipe de governo, além de poder ter poderes legislativos, que são definidos na Constituição.

1.1 Conflito entre poderes e ingovernabilidade

O polo analítico da ingovernabilidade, cujo marco inicial encontra-se nos anos 80, repousa em interpretações pessimistas sobre o sistema presidencialista, tecidas tanto por estudiosos estrangeiros quanto brasileiros. No plano internacional, os estudos presidencialistas tenderam predominantemente a associar a governabilidade, ou seja, a capacidade de decisão e de implementação a características intrínsecas a cada sistema de governo, desconsiderando a possibilidade de existirem países que implementam distintamente o mesmo sistema de governo, a fim de adaptá-lo à sua realidade. Nessa linha, Moe e Caldwell (1994 *apud* FIGUEIREDO, 2004, p. 7), afirmaram que: “[q]uando nações escolhem o sistema presidencialista ou parlamentarista, estão escolhendo um sistema completo, cujas propriedades têm origem endógena”. Assim, as variações de desempenho poderiam ser explicadas pelas diferenças institucionais entre os sistemas parlamentarista e presidencialista, ou seja, a fusão de poderes no parlamentarismo e a separação no presidencialismo.

Para realizar esses estudos sobre o presidencialismo, a literatura comparada utilizava, em geral, dois modelos estilizados de sistemas de governo: o parlamentarismo britânico e o presidencialismo norte-americano. Nessa leitura, a efetividade do governo no sistema parlamentarista e a correspondência de suas políticas com as preferências do eleitorado eram tomadas como dadas. Constituíam-se, portanto, uma cadeia única de transmissão: os eleitores elegiam um candidato (ou uma lista) para representar seus interesses no Parlamento e os partidos eleitos selecionavam os parlamentares que comporiam o gabinete, local onde as demandas seriam processadas. Tais demandas, por sua vez, seriam implementadas pela burocracia e retornariam ao eleitorado na forma de políticas públicas. Desse modo, o gabinete que compunha o Poder Executivo encontrava-se em uma situação de total dependência em relação ao Legislativo e não mantinha nenhuma ligação direta com o eleitorado.

Em oposição, no regime presidencialista, a literatura encontrou inúmeras fontes de tensão. A principal delas residia em uma das características basilares do sistema, tal como apontado por Shugart e Carey (1992): os chefes do Executivo e do Legislativo eram eleitos diretamente pelos cidadãos, com mandato fixo e não dependentes de confiança mútua. Os poderes, portanto,

contariam com bases eleitorais próprias e não teriam incentivo para trabalharem de forma alinhada.

Nesse cenário, segundo Juan Linz e seus seguidores, que influenciaram enormemente a literatura sobre presidencialismo na América Latina, os impasses entre o presidente e o Legislativo não encontrariam facilmente uma resolução, o que poderia gerar paralisia decisória, imobilismo e, até mesmo, a ruptura do sistema político.

O livro *Presidents and Assemblies*, de Shugart e Carey (1992), representou uma inflexão nesse debate. Nele, ao analisar onze países latino-americanos com “sistemas presidenciais puros”, os autores demonstraram que “nem todas as presidências são iguais” e que existia variação, no interior do presidencialismo, em decorrência dos poderes legislativos do presidente, tais como os poderes de veto total e parcial, de decreto, de iniciativa exclusiva de legislação, poder orçamentário etc.

Além disso, esse estudo concluiu que, em países onde o presidente possuía amplos poderes legislativos, o mesmo não tinha incentivo para buscar a cooperação do Legislativo, tendendo a agir unilateralmente – o que poderia gerar um padrão conflituoso de relação entre os poderes. Ademais, a pesquisa inferiu que, nos países em que os partidos e as lideranças eram fortalecidos, haveria maior chance de atuação partidária coerente e alinhada programaticamente, o que produziria maior eficácia governamental.

Sendo assim, a chave da ineficiência seria a combinação de presidente forte com partidos fracos, a qual, porém, foi entendida como favorável aos atores envolvidos. Os parlamentares, por exemplo, movidos por interesses regionalistas e paroquiais, poderiam delegar sua autoridade a um Executivo fortalecido e, em troca, fazer acordos individuais para obter vantagens.

Na análise específica sobre o sistema político brasileiro, a referida literatura estrangeira encontrou terreno fértil para sua expansão. Autores brasileiros e estrangeiros (SHUGART e CAREY, 1992; LAMOUNIER, 1994; MAINWARING, 1991; MAINWARING e SHUGART, 1997 e AMES, 2001)⁴ se dedicaram a compreender o presidencialismo brasileiro pós-redemocratização, convergindo na análise de que ele seria ingovernável, isto é, de que seu

⁴ Conforme destacado por Amorim Neto e Tafner (2002, p. 5).

desenho institucional seria inepto para garantir o adequado processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Segundo essa visão, no sistema brasileiro posterior à Constituição de 1988, dois elementos que tendiam à dissipação e à ingovernabilidade – a saber, o federalismo e o sistema partidário fragmentado – somaram-se às características institucionais do presidencialismo, reforçando a dispersão de poderes.

O federalismo brasileiro foi remodelado em 1988, absorvendo as demandas sociais favoráveis à redemocratização e à descentralização do poder. A nova Constituição homologou uma notável fragmentação do poder político e dos recursos repassados aos Estados e municípios, fortalecendo assim o papel dos governadores. Constituiu-se, portanto, um *federalismo centrífugo*: expressão que busca traduzir a tendência desse sistema político à dispersão de poder.

O sistema eleitoral brasileiro, por sua vez, foi influenciado pelo intenso processo de reorganização partidária, viabilizado pela abertura política pós-redemocratização e, sobretudo, pela representação eleitoral proporcional em lista aberta, possibilitando a criação de um sistema partidário altamente fragmentado⁵ e com um contingente de partidos relevantes superior ao de outros países (LINZ; STEPAN, 1996, *apud* LOUREIRO; ABRUCIO, 1999).

Por fim, no tocante ao sistema presidencialista, é mister resgatar que sua interpretação, em relação à realidade brasileira, foi amplamente orientada pelo termo *Presidencialismo de coalizão* (ABRANCHES, 1988). Esse conceito designa um sistema político no qual a implementação do projeto político do presidente depende da obtenção de apoio para aprovação de suas propostas legislativas no Congresso, que é obtida mediante coalizões partidárias, obtidas por meio de cessão de cargos de comando e ministérios, além de liberações orçamentárias, como as emendas. Além disso, para Abranches, o referido termo designa um modelo institucional peculiar à realidade brasileira, conjugando um presidencialismo forte, federalismo, multipartidarismo e organização do Executivo com base em coalizões partidárias.

As coalizões partidárias, por sua vez, seriam estruturadas a partir de dois eixos distintos: o partidário e o regional (estadual). Dessa forma, para implementar sua agenda política e aprovar

⁵ Como referência, em setembro de 2013, após a fundação do Partido Solidariedade e do Partido Republicano da Ordem Social (PROS), o país contava com 32 partidos políticos, conforme a reportagem ‘Brasil vê surgir um novo partido político por ano’ da revista *Exame*. Disponível em: < <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/no-brasil-cria-se-um-partido-politica-por-ano> >. Acesso em: 12 jan. 2014.

suas propostas no Poder Legislativo, o presidente deveria necessariamente formar coalizões com outros partidos e com atores políticos regionais, como governadores. Isso seria viabilizado através da concessão de benefícios diversos, destacando-se a nomeação para cargos ministeriais e de comando na administração pública federal e a distribuição de recursos orçamentários sob a forma de emendas parlamentares.

Frente a esse cenário institucional marcado pela alta fragmentação política, por partidos fragilizados e por lideranças regionais fortalecidas, Abranches (1988, p. 20) aponta para a existência de um nó górdio no presidencialismo de coalizão brasileiro. Esse, em suas palavras, se refere a “um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo (...)”.

Diante desse complexo cenário, o chefe do Executivo poderia utilizar os instrumentos que tem à disposição, como os poderes legislativos e os de nomeação e demissão do gabinete (SHUGART; CAREY, 1992), para fortalecer o apoio parlamentar. Não obstante, os arranjos com a coalizão, por mais que contemplassem os interesses partidários, não geravam automaticamente o alinhamento dos parlamentares com a agenda presidencial.

Afinal, a lealdade dos congressistas, de acordo com Abranches (*op. cit.*), estaria mais vinculada aos interesses locais e estaduais do que aos partidários ou nacionais. Assim, com vistas a obter o apoio da maioria parlamentar, o presidente seria obrigado a também responder às bases locais, reforçando ainda mais a fragmentação do poder decisório do presidencialismo brasileiro.

Por conseguinte, ainda que a formação de coalizões fosse um imperativo para a viabilidade do sistema presidencial brasileiro, garantindo maior apoio legislativo para o presidente implementar sua agenda política, ela residiria em bases instáveis e não lograria resolver o problema de forma permanente.

1.1.1 Considerações sobre as interpretações da ingovernabilidade

As interpretações que defendiam a ingovernabilidade do sistema presidencialista brasileiro surgiram e se expandiram em um contexto político e econômico delicado, nos anos 80 e início dos anos 90. Durante esse período, o país atravessava uma difícil fase de consolidação

democrática, com tentativas falhas de estabilizar a inflação e reformar o Estado. Assim, as interpretações de ingovernabilidade caíram como uma luva para se compreender o Brasil desse contexto. Essas encontraram, nas características do sistema institucional, as justificativas para o fracasso em estabilizar, ajustar e reformar o país.

Contudo, essa visão começou a ser questionada a partir de 1994, quando o país passou a obter êxito nas iniciativas de estabilização da inflação e de reforma do Estado. Portanto, como explicar, mantidas as mesmas estruturas institucionais, a estabilização da coalizão partidária, a diminuição dos conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo e a execução de políticas bem-sucedidas?

Adicionalmente, então, surgiram estudos empíricos que demonstraram que, ao contrário do que era previsto pelos adeptos da ingovernabilidade e pelos críticos ao presidencialismo, os partidos brasileiros, em sua atuação legislativa, agiam de maneira disciplinada e alinhada com o Executivo. Nesse cenário, novas vertentes analíticas apareceram, mostrando-se mais apropriadas para explicar as mudanças conjunturais e defendendo a governabilidade do regime político brasileiro.

1.2. Cooperação entre poderes e governabilidade

As pesquisas realizadas a partir dos anos 90 não negaram a afirmação de Abranches (1988) quanto ao fato de o sistema político brasileiro ser fundamentado no presidencialismo de coalizão, isto é, ser estruturado a partir do estabelecimento de alianças partidárias, com vistas a viabilizar a aprovação das propostas presidenciais no Congresso. Contudo, elas questionaram as argumentações de que o presidencialismo de coalizão impreterivelmente geraria ingovernabilidade política e instabilidade (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; LOUREIRO; ABRUCIO, 1999; PALERMO, 2000; LIMONGI, 2006) e, em menor grau, questionaram a ideia de que o mesmo apresentava-se como um “dilema institucional” particular ao caso brasileiro (LIMONGI, 2006). Dessa maneira, os estudos dessa linha advogam a inexistência de um conflito intrínseco entre os Poderes Executivo e Legislativo, bem como a identificação da Presidência como um ator central que tem, à sua disposição, diversos instrumentos para a implementação de sua agenda política.

Todavia, eles se diferenciam em relação ao entendimento de como a Presidência age para viabilizar a execução de sua agenda política: de uma maneira concentradora, pressionando os outros atores a agirem de forma cooperativa, ou de uma forma agregadora, constituindo-se como *locus* de coordenação e negociação entre diferentes atores.

1.2.1 Concentração do poder de decisão e governabilidade

A partir de 1994, quando Fernando Henrique Cardoso, então ministro da Fazenda do governo Itamar Franco, conseguiu aprovar e implementar o Plano Real – um programa econômico exitoso e que teve como objetivo o controle e a redução da inflação, iniciou-se um distanciamento entre as expectativas teóricas da ingovernabilidade e a prática política no Brasil.

Essa tendência acentuou-se nos anos seguintes, visto que Cardoso, na Presidência entre 1995 e 2002, conseguiu manter a estabilidade econômica, implementar uma série de políticas de reforma nas relações entre o Estado e a economia, que exigiram emendas à Constituição de 1988, e contar com uma base parlamentar de apoio bastante estável, mesmo nos momentos de queda da popularidade presidencial. Assim, a interpretação de que a dispersão do poder decisório criava, no Brasil, problemas de governabilidade intrinsecamente insolúveis, deparou-se com um sério problema analítico: ela não dava mais conta de explicar satisfatoriamente o processo político (PALERMO, 2000, p. 6).

A partir desse momento, os trabalhos desenvolvidos buscaram realizar novas leituras sobre as estruturas institucionais. Inspirados na obra de Shugart e Carey (1992), a qual identificou que os poderes legislativos explicavam, em boa medida, a diversidade do regime presidencialista nos países latino-americanos estudados, pesquisadores passaram a analisar como esses poderes operavam e quais eram as consequências desse *modus operandi* para o processo político. Em outras palavras, esses estudos dedicaram-se a compreender a produção legislativa no Brasil, enfocando o papel do Executivo nesse processo, a manutenção do apoio do Legislativo ao presidente e o funcionamento de instrumentos legislativos à disposição da Presidência – os quais lhe permitiam alterar os incentivos dos parlamentares para cooperarem e, ainda, estabelecer algum grau de coordenação, superando os eventuais entraves de um Congresso marcado pela tendência à fragmentação.

Fundamentados em pesquisas empíricas sobre o legislativo brasileiro, novos trabalhos apontavam que, ao contrário do que se pensara anteriormente, o sistema político brasileiro era governável enquanto resultado da concentração de poderes nas mãos do presidente, o que obrigava os partidos da base aliada a se juntarem ao governo e a apoiarem suas iniciativas legislativas no Congresso ou a se alinharem com a oposição (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; LIMONGI, 2006). Adicionalmente, observou-se que os partidos, ainda que múltiplos e influenciados por interesses locais paroquiais, seriam incentivados a cooperarem e a agirem de maneira disciplinada e alinhada com as indicações das lideranças e da coalizão partidária. Assim, esses autores indicaram que aproximadamente 89,4% do plenário votava de acordo com a indicação do líder partidário, o que possibilitava prever corretamente 93,7% das votações nominais (LIMONGI; FIGUEIREDO, *op. cit.*).

Como evidência para essa interpretação sobre o funcionamento do governo, foram utilizados ainda outros dois indicadores: a *taxa de sucesso* das iniciativas do Executivo, ou seja, a proporção do que foi aprovado sobre o que foi enviado por esse poder, e a *taxa de dominância* sobre a produção legal, que se refere à relação das leis propostas pelo Executivo no total de leis aprovadas pelo Legislativo. De acordo com Limongi (*op. cit.*), a taxa de sucesso do Executivo, no período pós-promulgação da Constituição de 1988, era de 70,7% e a taxa de dominância de 85,6%. Os fatos mostravam que, em suma, o que o Executivo submetia ao Legislativo era geralmente aprovado.

No tocante aos instrumentos legislativos disponíveis ao Presidente, os quais lhe permitiam centralizar o poder decisório e controlar, embora nunca totalmente, o Congresso, a literatura chama a atenção para as medidas provisórias, o papel desempenhado pelo Colégio de Líderes, a possibilidade de vetos parciais ou totais pelo presidente e o processo de apreciação e execução do orçamento do governo federal (LIMONGI; FIGUEIREDO, *op. cit.*). Como os três primeiros itens dizem respeito principalmente à relação entre o Legislativo e o Executivo, que não constitui o foco dessa pesquisa, apresentar-se-á detalhadamente apenas o quarto instrumento, visto que se vincula à dinâmica orçamentária que atinge os Ministérios.

Segundo a Constituição, o Executivo possui a prerrogativa exclusiva de iniciar qualquer legislação orçamentária, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A definição do orçamento anual é efetuada através do

envio, realizado pelo Executivo, de uma proposta inicial – o Projeto de Lei Orçamentário Anual (PLOA) – ao Congresso, órgão que possui poderes limitados para emendá-lo, como se indicará a seguir. Os principais grupos de despesas, como os relacionados ao pagamento de pessoal e aos encargos sociais, assim como os juros e encargos da dívida pública, não podem ser alterados, pelo Congresso, durante o processo de aprovação do orçamento. Apenas os gastos com investimento, os menos significativos, são aqueles sobre os quais o Congresso possui margem de interferência. Na tabela a seguir, apresentam-se as principais categorias de despesa governamental.

TABELA 1 – Evolução da despesa estimada do orçamento fiscal e de seguridade social do governo federal por categoria econômica e grupo de despesa (2005-2010)

Categoria econômica e grupo de despesa	Orçamento planejado (em bilhões de reais)					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Corrente	528	658.7	707.8	759.3	834.3	888.4
1 - Pessoal e encargos sociais	98.1	112.6	128	137.6	168.8	184.1
2 - Juros e encargos da dívida	110.8	179.5	165.9	152.2	124.7	110.4
3 - Outras despesas	319.1	366.6	413.9	469.5	540.8	593.9
Capital	1056.5	979.2	792.5	579.3	721.3	856.3
4 – Investimentos	21.3	21.4	27.3	37.9	47.6	58.1
5 - Inversão Financeira	33.7	30.8	32.4	37	42	41.1
6 - Amortização da dívida	1001.5	927	732.8	504.4	631.7	757.1
Reserva	21.6	22.8	25.7	23.5	26	21.1
Total	1606.1	1660.7	1526	1362.1	1581.6	1765.8

Fonte: LOA (2005-2010)

Nota: Dados trabalhados pela autora

Entretanto, mesmo no caso dos investimentos, os parlamentares enfrentam limites institucionais para influenciá-los. Todo o processo de alteração do investimento que está previsto no orçamento ocorre na Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização, na qual as figuras centrais são o relator-geral e os relatores setoriais, indicados pelos partidos. Esses são os responsáveis por definir os recursos com os quais os parlamentares podem contar e o teto de remanejamento das dotações de cada função, órgão ou tema, de modo que sobra pouco espaço para a atuação parlamentar individual.

Adicionalmente, tem-se que a margem de influência de cada parlamentar, em relação às emendas, é limitada no que tange à sua execução. Afinal, todas as emendas parlamentares devem ser inseridas na rubrica de investimentos e os parlamentares apenas indicam a localidade de execução dos programas que já existem nos PPA, cuja formulação cabe ao Executivo.

Esse, não obstante sua forte atuação no processo de formulação e aprovação do orçamento, opera com ainda mais discricionariedade na execução orçamentária. Toda despesa governamental, no Brasil, precisa estar prevista no orçamento para ser efetuada. Contudo, para as despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias – como os investimentos, não há nenhum instrumento que force o Executivo a realizar esses gastos, os quais acabam sendo os mais atingidos pelo contingenciamento orçamentário. Por meio do contingenciamento, o governo anuncia quanto efetivamente está disponível para a atuação dos órgãos, o que geralmente varia em função da arrecadação realizada e dos objetivos econômicos do governo, afetando assim a execução orçamentária de ministérios e de emendas parlamentares.

Frente a esse cenário, Limongi e Figueiredo (1998) apontam que a aplicação das emendas acaba sendo usada, pelo Executivo, como uma forma de punição ou de recompensa, tendendo a favorecer a base de apoio governamental. De maneira similar, pode-se deduzir que a liberação dos orçamentos ministeriais também pode ser alvo de cálculos políticos, privilegiando os ministérios disciplinados e que possuem prioridade na agenda governamental.

Em suma, o surgimento da visão interpretativa que conciliou a governabilidade com a concentração de poderes na Presidência trouxe à tona novas variáveis analíticas para a compreensão da política brasileira. Contudo, ela foi questionada por não oferecer explicações adequadas para a mudança no desempenho das iniciativas de reforma e estabilização ocorridas a partir da década de 90, tendo em vista que as estruturas institucionais permaneceram as mesmas. Além disso, a mesma foi questionada por considerar o processo decisório como fluído, rápido e subordinado às decisões presidenciais, o que parecia não dialogar com os processos decisórios observados (PALERMO, 2000, p. 10).

1.2.2 Dispersão do poder decisório e governabilidade

Em relação ao que foi dito no tópico anterior, uma nova abordagem emergiu a partir de fins dos anos 90, entendendo que o sistema político do país era complexo, mas que ele não o levaria implacavelmente à ingovernabilidade. A solução passaria pelo papel do presidente na negociação com o Legislativo, na qual a nomeação para cargos do governo, a liberação de emendas parlamentares etc. poderiam ser usadas como incentivo à cooperação parlamentar, reduzindo a incerteza e o conflito entre os poderes. Dessa forma, o desempenho do Executivo na implementação de sua agenda e a taxa de sucesso das suas propostas legislativas estariam intimamente ligados à formação do gabinete presidencial, uma prerrogativa exclusiva do presidente.

Segundo essa visão, o poder estaria distribuído entre múltiplos atores com capacidade de veto, incluindo os partidos – os quais seriam instituições disciplinadas. Destarte, Palermo (2000, p. 12) aponta que o sistema brasileiro só se tornaria governável mediante uma estratégia política cooperativa por parte da Presidência: “o Poder Executivo, como pivô do sistema político, deve negociar a formulação e implementação de suas iniciativas políticas, requerendo ou não tais iniciativas o respaldo parlamentar”.

O sucesso da implementação da agenda política do Executivo, para além da obtenção do apoio no plenário, dependeria também da resolução do chamado “dilema da governabilidade do presidencialismo brasileiro”. Tal dilema se refere ao fato de o presidente nomear, a fim de obter apoio parlamentar, indicações dos partidos da sua base aliada para ocuparem os principais postos governamentais, o que poderia lhe garantir maioria parlamentar, mas também poderia impactar negativamente sua capacidade de controlar a delegação de poderes em seu gabinete (GEDDES, 1994; LOUREIRO; ABRUCIO, 1999).

Afinal, os indicados para os cargos de ministros também seriam membros partidários ou líderes regionais e disporiam de alguma autonomia para formular e implementar políticas públicas, podendo expressar posições diferentes das do presidente. Nesse caso, como apontado

por Palermo (2000, p. 14), o *presidente* passa a se distinguir da *Presidência*⁶, visto que essa se torna uma arena política, onde coexistem múltiplos interesses, ideologias, etc.

Para viabilizar sua agenda, o presidente deve forçosamente iniciar processos de negociação e articulação tanto com o Congresso quanto com o seu próprio gabinete presidencial, na qual os partidos da base aliada participam ativamente com canais de acesso e influência permanentes. Adicionalmente, com o objetivo de ganhar autonomia para a implementação de sua agenda e de seus compromissos políticos, em um gabinete compartilhado com outros partidos, o presidente tende a criar estruturas paralelas de poder e a estabelecer prática de insulamento burocrático em certas áreas mais prioritárias de sua agenda de governo.

É como se o presidente, por um lado, distribísse poder para obter apoio político e, por outro, tivesse também que reconcentrar outra parcela de poder para conseguir de fato reduzir ao máximo a dispersão causada pela barganha de cargos e, assim, ‘controlar’ os aliados e realizar as suas políticas prioritárias (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999, p. 73).

Como se sabe, além da nomeação dos ministros, também cabe ao presidente nomear outros cargos na estrutura do governo, os quais, segundo D´Araújo (2009), atingem, em julho de 2009, aproximadamente 47.500 cargos na administração direta, autárquica, fundacional, etc., e são vistos, pelos partidos, como importantes ativos políticos e como parte essencial do processo de negociação permanente da coalizão.

A ocupação desses cargos geralmente depende de diversos critérios tanto políticos quanto técnicos, definidos conjuntamente pelo presidente e pelos ministros, além de possuir limitações legais, como porcentagem mínima e regras específicas para determinadas carreiras. Assim, se em alguns casos, os ministros possuem total liberdade para nomear seus assessores, em outros, devem nomear pessoas de carreira no funcionalismo público e outros indicados por diferentes partidos ou pelo próprio presidente (MACARIO, 2013, p. 28).

Nessa visão, e de modo geral, o presidente mantém sua capacidade de iniciativa. Contudo, ele nem sempre consegue garantir que a política formulada nos ministérios se aproxime dos seus interesses. Nesse cenário, ele pode contar com a prerrogativa de vetar as decisões que o

⁶ Palermo utilizou o termo *Presidência* para designar o conjunto de ministérios. Para fins de esclarecimento, utilizar-se-á, no presente trabalho, a definição de Macario (2013): o termo *Presidência* remeterá aqui ao conjunto de órgãos de assessoria direta do presidente e o termo *gabinete* ao conjunto dos ministérios.

contrariem ou pode utilizar instrumentos à sua disposição para incentivar, na execução da sua agenda presidencial, a cooperação dos outros atores do gabinete.

1.3. Novas questões sobre os dilemas do presidencialismo de coalizão brasileiro

Apesar do notável e recente desenvolvimento teórico acerca do presidencialismo de coalizão brasileiro – utilizado principalmente para analisar a relação entre o desenho institucional e a estabilidade democrática, bem como a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, diversos autores passaram a apontar, a partir dos anos 2000, para a necessidade de ampliar o conhecimento relativo ao sistema político brasileiro em outras frentes.

Assim, Amorim Neto (2006) advogou a necessidade de reflexões voltadas para questões mais adaptadas à realidade democrática contemporânea, visto que, na mesma, o principal problema político é o desempenho das políticas públicas e não a estabilidade governamental. Por outro lado, Inácio (2006) e Lameirão (2013) argumentam que há uma lacuna teórica no tocante ao funcionamento efetivo do Poder Executivo e, em especial, às relações estabelecidas entre a Presidência e os ministérios para viabilizar a coordenação governamental. Adicionalmente, Figueiredo (2012) aponta que estudos de casos individuais, sobre o funcionamento e o desempenho de governos de coalizão em sistemas presidencialistas, podem realizar uma importante contribuição em relação ao conhecimento sobre o tema.

Dessa forma, essa pesquisa tem por objetivo responder, ainda que parcialmente, a essas demandas. Ela buscará a ampliação do conhecimento sobre o funcionamento efetivo do Poder Executivo, com vistas a compreender, por meio de um estudo de caso, como o mesmo se organiza para coordenar a ação ministerial.

1.3.1 Delegação de poderes e coordenação governamental

O presidencialismo é um sistema permeado por complexas relações de delegação de poderes. O eleitorado elege dois agentes para representá-lo – o presidente e o Congresso – e delega a eles os poderes necessários. O presidente, por sua vez, delega parte de seus poderes aos

ministros e à burocracia pública. O plenário do Congresso, externamente, delega poderes para o presidente e a burocracia executarem as políticas públicas e, internamente, às comissões e aos partidos.

Assim, para melhor compreender as relações políticas estabelecidas nesse contexto, em especial as que se referem ao vínculo entre o presidente e os seus ministros, diversos autores utilizaram recursos analíticos inspirados no modelo mandante-agente (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999; AMORIM NETO; TAFNER, 2002). Esse modelo foi pioneiramente formulado por pesquisadores de organização industrial, mas atualmente é amplamente utilizado na Ciência Política. Ele constituiu-se como um instrumento analítico apropriado para a compreensão de processos delegatários na política, pois visa ilustrar questões de controle hierárquico em contextos de assimetria de informações e conflito de interesses. Por conseguinte,

ao contratar um agente, um mandante está sempre sob a incerteza de não saber se o agente escolherá ações que produzam os resultados por ele, mandante, esperados. Os agentes podem explorar a vantagem estratégica que sua posição lhe confere para promover seus próprios interesses em detrimento dos do mandante (AMORIM NETO; TAFNER, *op. cit.*, p. 14-15)

A posição dos agentes possui um grau de discricionariedade intrínseco, visto que é inviável, para o mandante, criar uma legislação que especifique, nos mínimos detalhes, todos os procedimentos e critérios para a tomada de decisão do agente.

A aplicação dessa argumentação teórica ao presidencialismo brasileiro implica o reconhecimento de que a delegação de poderes presidenciais aos partidos aliados, que podem ter interesses e ideologias distintas das do presidente, pode maximizar os problemas do agenciamento, afetando a capacidade do presidente para formular e executar sua agenda de governo. Segundo Inácio (2006), os complexos contextos de negociação e barganha do presidencialismo de coalizão, frutos de delegação aos partidos da base aliada, são potencializados pelo aumento do número de atores envolvidos e pela maior heterogeneidade programática e ideológica.

Adicionalmente, destaca-se que para os partidos aliados essa dinâmica remete ao que a literatura tem denominado de *mixed motive game* (LUPIA; STROM, 2003)⁷: por um lado, os partidos aliados têm incentivos para participar do governo e cooperar com ele na implementação de sua agenda política. Por outro lado, eles possuem incentivos, provenientes da sua arena partidária ou eleitoral, para agir de maneira competitiva, buscando deixar sua marca na natureza e no conteúdo das políticas implementadas.

A fim de evitar as perdas ocasionadas pelo agenciamento e, conseqüentemente, aumentar a eficácia da ação governamental, os presidentes frequentemente criam estratégias coordenativas e estruturas de interação.

A seguir será apresentado como diferentes presidentes brasileiros atuaram para viabilizar a coordenação de governo, assim como a identificação, a partir da literatura, dos tipos e estratégias de coordenação à disposição dos presidentes.

1.3.2 Breve recapitulação das diferentes estratégias de coordenação governamental no Brasil

No decorrer da história dos governos democráticos brasileiros, os presidentes trilharam diferentes caminhos para viabilizar a coordenação governamental no presidencialismo de coalizão do país.

A coordenação governamental é aqui entendida como a capacidade do governo de harmonizar e orientar a atuação dos ministérios, para que os mesmos atuem em consonância com a sua agenda política. Em outras palavras, corroborando Valeriano Costa (1993 *apud* MACARIO, 2013), a coordenação governamental consiste na capacidade de direcionar a ação da máquina governamental, segundo padrões mais ou menos sistematizados de decisão política, planejamento, implementação, controle e avaliação.

De maneira geral, é possível identificar duas tendências nessas experiências: inicialmente, há a tendência de insulamento burocrático. Nela, busca-se isolar uma parte da burocracia governamental de influências partidárias e parlamentares, ou seja, cria-se estruturas paralelas de poder para viabilizar a implementação da agenda prioritária do presidente. Essas estruturas

⁷ LUPIA; STROM, 2003 *apud* INACIO, 2006.

insuladas passam, no entanto, a coexistir com outras gramáticas políticas, como o clientelismo, o corporativismo e o universalismo de procedimentos (NUNES, 1997).

Já a segunda tendência comum consiste na criação de estruturas formais e intensivas de monitoramento das políticas prioritárias na agenda presidencial. Destaca-se que o monitoramento é aqui entendido como uma técnica de superação das perdas de agenciamento e da assimetria de informações (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p. 15), podendo ser viabilizado a partir de estruturas intensivas de acompanhamento da ação dos agentes ou de estruturas mais informais e menos coercitivas, nas quais o controle é exercido somente sobre aquelas políticas que são alvos de muitas críticas⁸.

Com relação à primeira tendência, vale analisar rapidamente a experiência democrática de 1945–1964, a qual é correntemente descrita na literatura como uma fase que tornou explícita a importância da formação do gabinete para a manutenção da coalizão. Cumpre destacar que, se comparado com o período pós-1988, o chefe do Executivo contou, entre 1945 e 1964, com poderes de agenda bastante limitados (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998).

Dessa forma, o segundo governo Vargas (1951–1954) foi paradigmático quanto às dificuldades de montar uma coalizão forte e perene, em um contexto de inexpressividade da participação das lideranças partidárias e de falta de clareza acerca da orientação das políticas do governo (D´ARAÚJO, 1982). Nesse contexto, a fim de viabilizar a ação do governo, o presidente criou estruturas governamentais insuladas, tal como a Assessoria Econômica, e de planejamento, como a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, a qual foi integrada por técnicos e economistas dos dois países e orientou-se para a formulação e implementação de projetos prioritários de infraestrutura para a industrialização brasileira. Ambas as iniciativas assentaram as bases para o projeto de coordenação governamental do presidente posterior, Juscelino Kubistchek.

Na Presidência de Kubistchek (1956–1961), portanto, emergiram as experiências mais interessantes de coordenação governamental desse período, em especial, a chamada *administração paralela*, que visava contornar o problema da delegação de poderes através de instituições insuladas e vinculadas diretamente ao presidente. Ela baseou-se no fortalecimento de

⁸ Nessa linha, Amorim Neto e Tafner (2002) citam o conceito de *alarme de incêndio* para designar um padrão de ação observado na atuação dos parlamentares em relação ao controle exercido sobre a aprovação das medidas provisórias instituídas pela Presidência.

agências já existentes e consideradas eficientes, como a CACEX, o BNDE e a SUMOC; na criação de órgãos novos, como os Grupos Executivos – que eram unidades centralizadas de planejamento setorial e incumbidas do alcance de certas metas; e nos Grupos de Trabalho, os quais consistiam em instituições de consulta e assessoria ao governo para a implementação de suas metas (LAFER, 2002).

Por meio do seu Programa de Metas, Kubistchek propunha a intervenção intensa do Estado na economia, tendo como diretriz de ação um plano de desenvolvimento nacional que estabelecia prioridades, objetivos e metas⁹. Sua implementação, contudo, precisou lidar com a lógica do sistema político brasileiro, o qual se apresentava permeado por várias gramáticas políticas, conforme analisou Nunes (1997), além de, simultaneamente, ter que criar condições para aumentar a eficiência e o controle da economia dentro da máquina governamental já existente (LAFER, *op. cit.*).

Assim, ainda segundo Lafer (2002), o presidente tinha duas alternativas para executar o seu Plano de Metas: reformar a administração pública como um todo ou, caso isso fosse inviável, manter a burocracia e inserir, em seu seio, uma equipe insulada e capacitada. Dadas as características da política no período analisado, a administração paralela mostrou-se mais conveniente, pois não confrontava os interesses clientelistas presentes no Congresso. Esses, ademais, eram contemplados por recursos de investimento de curto prazo, cuja discussão e definição estavam localizadas no Congresso. Em suma, a administração paralela possibilitou que o governo Kubistchek obtivesse uma importante válvula de escape, dotando-o de capacidade para implementar suas políticas prioritárias, mas mantendo intactos os órgãos de governo que atuavam de acordo com as regras das demais gramáticas políticas.

Com relação à tendência de criação de sistemas de monitoramento de políticas públicas prioritárias, as experiências dos governos pós-redemocratização de 1988 merecem destaque. Afinal, segundo Paes-Souza e Hellmann (2013), a institucionalização das atividades de monitoramento e avaliação foi desenvolvida gradualmente e de modo cumulativo na administração pública brasileira, começando por auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas da União na década de 80, passando pelo monitoramento gerencial nos anos 90 e se

⁹ Ressalta-se que o Plano de Metas incorporou estudos realizados no âmbito da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

consolidando com o monitoramento estratégico a partir dos anos 2000. Assim, frente à complexidade de operacionalização e à ampliação da atuação governamental, esses governos não optaram pela administração paralela, mas sim por concentrar esforços na estruturação de sistemas intensivos de acompanhamento de políticas prioritárias, os quais passaram a coexistir com os processos anteriormente existentes de monitoramento governamental. Essa opção política deve ser interpretada como uma escolha racional para garantir, em um cenário de recursos econômicos e humanos limitados, a execução e a eficiência das políticas que os presidentes consideravam como mais importantes.

O marco inicial dessa análise será o governo de Fernando Henrique Cardoso, o qual se distingue dos anteriores por ter montado uma estrutura formal de definição e coordenação de uma carteira de investimentos privilegiados que, liderada pelo Ministério do Planejamento, diminuiu o espaço do planejamento setorial. Este novo ideal de coordenação ganhou corpo institucional em 1996, com o “Brasil em Ação” – programa que priorizou 42 empreendimentos¹⁰ tidos como estratégicos para o desenvolvimento sustentável do país, para a capacidade de indução de novos investimentos produtivos e para a diminuição das desigualdades sociais e regionais no Brasil. Ainda que o Estado desejado fosse mais articulador e menos intervencionista, esse programa fundamentou-se no “Plano de Metas” de Kubitschek, assim como no modelo então vigente de gerenciamento de projetos e no papel de liderança da Presidência, sendo coordenado pelo Ministério do Planejamento e tendo uma linha de gestão formada pelo presidente, o ministro envolvido e o gerente do projeto (CORREIA, 2011, ps. 152 e 153).

Ao gerente, correspondia a responsabilidade pela coordenação da implementação do projeto. Ele deveria identificar e superar os entraves, garantindo um fluxo de informação permanente para o Ministério do Planejamento e para a Presidência. Apesar de ter enfrentado alguns problemas de implementação, o “Brasil em Ação” é apontado como uma experiência bem-sucedida, pois a maioria dos seus projetos de infraestrutura foi finalizada de acordo com o cronograma (CORREIA, *op. cit.*, p. 160).

Após sua reeleição, dada em um ambiente econômico conturbado e diante de sua popularidade em queda, Cardoso criou o Plano Plurianual 2000–2003, denominado “Avança Brasil”. Esse projeto procurou expandir a metodologia gerencial do “Brasil em Ação” para todos

¹⁰ Até o ano de 1999, o total de empreendimentos do “Brasil em Ação” subiu para 59.

os programas governamentais da Presidência, buscando conciliar o ajuste fiscal com a ampliação estratégica dos investimentos em infraestrutura.

O “Avança Brasil” congregava mais de 300 iniciativas¹¹ e cada obra possuía um gerente responsável pela coordenação de sua execução. Apesar do seu propósito ambicioso, o programa obteve resultados exíguos, enfrentando notáveis dificuldades financeiras e de gestão.

No tocante aos recursos, destaca-se a instabilidade dos fluxos financeiros, tendo em vista que a agenda fiscal acabou por prevalecer sobre a agenda desenvolvimentista do PPA¹². Quanto aos problemas de gestão, Correia (2011) destaca ainda a limitada capacidade efetiva dos gerentes para solucionar os entraves encontrados frente à perda de força do plano entre as prioridades presidenciais, assim como os variados problemas de implementação, tais como as dificuldades com licenciamento ambiental e licitações, as paralizações das obras por órgãos de controle etc.

No início do governo Lula, o planejamento governamental esteve marcado pela restrição fiscal, por uma considerável carteira de obras inacabadas ou paralisadas e por baixo controle efetivo dos investimentos prioritários. Para alterar esse cenário, a partir de 2004, surgiram duas iniciativas interessantes no âmbito da Presidência: primeiramente, o Projeto-Piloto de Investimento (PPI), formulado pelo Ministério da Fazenda, no fim de 2004, a partir de uma negociação com o FMI – órgão com o qual estava em vigência um acordo de meta de *superávit* primário assinado em 2002. Esse projeto partia dos pressupostos de que existia uma forte correlação entre os níveis de investimento em infraestrutura e o crescimento do PIB, além de que era impreterível melhorar a infraestrutura do país.

A principal vantagem do PPI era que o montante financeiro investido em seus projetos de infraestrutura¹³ poderia ser contabilizado à parte do cálculo do superávit primário do país. Logo, os recursos utilizados, nesse seleto grupo de projetos prioritários, não eram afetados pelas iniciativas de ajuste fiscal e ficavam livres de contingenciamento orçamentários.

¹¹ Em 2001, Cardoso decidiu reduzir as metas para 54 iniciativas, as quais, classificadas como estratégicas, seriam submetidas a um sistema mais intensivo de monitoramento.

¹² Ambos os programas – “Brasil em Ação” e “Avança Brasil” – não estavam institucionalmente livres do contingenciamento orçamentário, mas gozavam de posição privilegiada na execução orçamentária.

¹³ O acordo com o FMI foi viabilizado mediante a concordância acerca da adoção de critérios (de cunho econômico) mais rigorosos para a seleção dos projetos de investimento, os quais deveriam garantir uma taxa de rentabilidade superior à da SELIC (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia), que é a taxa básica de juros utilizada como referência pela política monetária.

Outras vantagens do PPI residiam na possibilidade de remanejar, entre as obras, até 30% dos valores previstos, ao invés de 10% como nos demais programas, e na implantação de um sistema de monitoramento intensivo, composto por técnicos dos Ministérios do Planejamento, da Fazenda e da Casa Civil, os quais acompanhavam os projetos em termos da evolução dos seus contratos e custos, cumprimento dos prazos e avaliação dos impactos. Dessa forma, enquanto nos investimentos tradicionais o MPOG ficava responsável pela liberação inicial das verbas e os ministérios setoriais pelo acompanhamento de sua execução, a Presidência poderia, nesse novo sistema, avaliar e monitorar – de maneira individual e rápida – os avanços de cada projeto, realocando verbas se houvesse necessidade.

Por meio do PPI, o presidente selecionou cerca de cem projetos prioritários¹⁴, que seriam implementados entre 2005 e 2007 e que contavam com um orçamento estimado de R\$ 9,8 bilhões¹⁵. De maneira geral, a eficiência orçamentária desses projetos foi alta, mas a média de execução dos mesmos ficou abaixo do esperado. Além disso, foram identificados problemas similares aos do “Avança Brasil”, tais como a baixa capacidade dos órgãos setoriais e a reduzida articulação entre os órgãos federais, o que resultou em dificuldades com licitações, elaboração de projetos, contratos, licenciamento ambiental etc.

Quanto à segunda iniciativa, tem-se o Sistema de Monitoramento de Metas Presidenciais (SMMP), que foi criado, em 2004, para monitorar e articular as ações prioritárias, a partir da constatação de que havia uma enorme desproporção entre os recursos governamentais e as expectativas sociais criadas na eleição. A proposta, então, era estabelecer um sistema exclusivo de monitoramento, com cerca de 100 metas governamentais consideradas prioritárias, a fim de qualificar a informação para a tomada de decisão governamental e de potencializar a resolução de problemas encontrados na execução das obras. Coordenado pela Casa Civil, o SMMP foi avaliado positivamente, constituindo-se em uma das bases para a elaboração do sistema de monitoramento intensivo a ser adotado posteriormente no Programa de Aceleração do

¹⁴ No fim de 2005, a carteira de projetos contava com 132 projetos. Além disso, ela privilegiou o subsetor rodoviário, visto que, no referido ano, esse setor foi responsável por 65% das dotações totais do PPI (CORREIA, 2011, p. 197).

¹⁵ Inicialmente, previu-se, para o PPI, um montante equivalente a 0,15% do PIB: R\$ 3,5 bilhões em 2005 e R\$ 3 bilhões em 2006. Em maio de 2007, o Poder Executivo conseguiu aprovar um Projeto de Lei que alterou a LDO do referido ano e elevou o valor do PPI para R\$ 11,28 bilhões, cerca de 0,5% do PIB. A maioria dos investimentos no PPI, em 2007, passou a ser integrar o PAC.

Crescimento (PAC), ainda que não tenha resolvido todos os problemas de gestão envolvidos no monitoramento de programas prioritários (MARTINS, 2007, p. 16).

1.3.3 Estratégias de coordenação governamental

Os estudos sobre a dinâmica interna do Poder Executivo ainda estão em processo de amadurecimento no Brasil, pois aqui eles estão mais relacionados aos debates sobre seus vínculos com o Legislativo e ao tema das relações entre política e burocracia¹⁶. Nos Estados Unidos, ao contrário, a área de *American Politics*, que abrange estudos do Legislativo e da Presidência, está mais desenvolvida e será retomada nesse trabalho, ainda que brevemente, para nos ajudar na análise sobre a coordenação governamental.

Nos Estados Unidos, durante muitos anos, o estudo sobre o sistema presidencialista orientou-se por uma perspectiva personalista, isto é, buscou os fundamentos do sucesso presidencial na personalidade e nas habilidades do presidente. Essa visão foi desenvolvida por Richard Neustadt, em seu clássico *Presidential Power*, publicado em 1960. Nesse livro, o autor aponta que o presidente teria fracos poderes institucionais, contando apenas com o seu prestígio pessoal e com sua reputação para obter o apoio do Congresso e da burocracia.

Essa interpretação foi questionada por Terry Moe, em uma série de artigos publicados a partir dos anos 80. Segundo ele (MOE, 1993 *apud* MOE, 2009, p. 704), os fundamentos do poder presidencial não residiriam em características pessoais, mas nas capacidades institucionais do presidente. Seus achados contribuíram para o desenvolvimento da análise neoinstitucionalista nos estudos sobre o presidencialismo, reorientando o foco dos mesmos para o aparato organizacional erguido em torno da Presidência.

Os pressupostos de Moe são: que a Presidência encontra-se em uma posição desprivilegiada no sistema de separação de poderes, que o Congresso e a burocracia tenderiam a responder a grupos de interesse setoriais e locais, enquanto o presidente tenderia para as

¹⁶ Sobre esse tema, Loureiro, Olivieri e Martes (2010) apresentam um interessante balanço com os principais autores que trataram da relação entre a política e a burocracia no funcionamento do poder Executivo brasileiro. Eles identificaram as seguintes linhas: a primeira, inspirada no marxismo, aborda a burocracia a partir do caráter de classe do Estado. A segunda analisa a burocracia através de suas ligações com as instituições políticas, de modo que seus traços podem ser observados no debate sobre insulamento burocrático versus clientelismo.

demandas nacionais, e que o presidente seria mais cobrado pelos resultados da atuação governamental como um todo. Baseado nisso, então, ele afirma que o presidente possui incentivos para fortalecer a institucionalização da Presidência, tomar atitudes unilaterais, controlar a burocracia, e aumentar sua liderança e controle sobre ela e o Congresso, o que seria efetuado por meio de duas estratégias principais: a politização e a centralização.

Ressalta-se que, nessa visão, a busca do presidente por fortalecer sua liderança e controlar a burocracia governamental é entendida estritamente a partir de elementos institucionais. Assim, em seu texto *The Politicized Presidency*, de 1985, Moe afirma que:

[tentou] explicar importantes características da presidência – a politização e a centralização – com o argumento de que elas não têm nada a ver com os presidentes como indivíduos, mas são geradas por incentivos institucionais e oportunidades que são amplamente compartilhadas por todos os presidentes modernos e implementadas racionalmente na sua busca de liderança forte e controle burocrático (2009, p. 706, tradução minha).¹⁷

A estratégia de politização faz referência ao uso da prerrogativa presidencial de realizar nomeações políticas para cargos de alto comando (de livre nomeação e exoneração) na estrutura do Estado. Isso seria feito com o objetivo de diminuir o problema da assimetria de informações e de controlar a atuação da burocracia, garantindo que decisões caras ao presidente estivessem nas mãos de seus “agentes” ou fossem supervisionadas por eles.

Já a estratégia de centralização consiste em efetuar alterações no *locus* do processo decisório de questões prioritárias, transferindo-as para o interior da Presidência. Assim,

o presidente pode exercer um controle central coerente ao estabelecer suas próprias estruturas de tomada de decisões no interior da Casa Branca, incorporando pessoal de sua escolha proveniente dos departamentos e agências, e de outras unidades da presidência, e desta maneira transferindo a apreciação, debate e resolução de importantes questões de políticas públicas para a esfera presidencial (MOE, 1993, p. 371 *apud* LAMEIRÃO, 2013, p. 66).

¹⁷ Texto original: “(...) to explain important features of the presidency – politicization and centralization – by arguing that they have nothing to do with presidents as individuals, but are driven by institutional incentives and opportunities that are largely shared by all modern presidents and rationally acted upon in their pursuit of strong leadership and bureaucratic control”.

No Brasil, a literatura identificou, de maneira similar aos Estados Unidos, a crescente tendência de expansão e institucionalização da Presidência (LIMA, 1975; LAMEIRÃO, 2013)¹⁸. Além disso, dado o problema de delegação de poderes do presidencialismo brasileiro, a literatura detectou a utilização de estratégias de coordenação, que se remetem aos apontados por Terry Moe.

Com relação à politização, cumpre realçar que, de acordo com o artigo 84 da Constituição brasileira, “compete privativamente ao Presidente da República nomear e exonerar os ministros de Estado”. Logo, toda e qualquer nomeação ministerial, assim como aquelas que se dirigem aos demais cargos comissionados, é uma atribuição exclusiva do presidente, sendo ele quem pode utilizá-la para atender às demandas da base aliada ou para indicar pessoas de sua confiança e/ou de seu partido.

Além disso, como mostraram Loureiro e Abrucio (1999) o governo de Fernando Henrique Cardoso utilizou largamente a prerrogativa de nomear pessoas de estrita confiança presidencial para cargos de alta direção, como secretários-executivos, sobretudo nos ministérios cedidos à base aliada. Assim, os secretários executivos ‘do presidente’ exerceriam um papel de controle institucional: o presidente delegaria autoridade, como mandante, aos seus ministros, e, aos secretários executivos caberia garantir o acompanhamento das ações ministeriais, com o objetivo de evitar que essas se desviassem dos objetivos do governo.

Adicionalmente, a presente pesquisa mostrou que, além dos secretários executivos, está disponível ao presidente a possibilidade de nomeação de outros cargos estratégicos para realizar o controle ministerial (no caso estudado, chamou a atenção a utilização das secretarias setoriais para esse fim, como será detalhado nos capítulos 3 e 4).

Para designar essa estratégia de coordenação, no qual se indica pessoas de confiança do presidente e/ou do partido para ocuparem cargos estratégicos nos ministérios a fim de viabilizar o controle da delegação ou a eficácia da política pública, será doravante utilizado o conceito de *presença de membros do partido presidencial nos postos estratégicos do ministério*. Ressalta-se que a nomeação de membros do partido presidencial nos ministérios não necessariamente deve ser entendida como uma estratégia de coordenação, pois os mesmos podem ocupar cargos de

¹⁸ Já em 1975, Antônio A. de Oliveira Lima identificou, por meio de uma pesquisa com 29 países, incluindo o Brasil, a tendência de fortalecimento institucional da Presidência, em detrimento dos demais poderes e instituições sociais.

pequena importância no órgão em questão. Deve-se, portanto, compreender essas nomeações a partir dos seus objetivos com vistas a verificar se a pessoa do partido presidencial ocupa um cargo estratégico para garantir o controle da delegação ou a eficácia da política pública ou se sua presença ocorre em cargos de menor monta e atende a outros interesses do presidente ou do partido.

O conceito de centralização desenhado por Terry Moe também apresenta algumas particularidades quando adaptado ao contexto brasileiro contemporâneo. Enquanto nos Estados Unidos o presidente tende a criar estruturas de tomada de decisão no interior da Casa Branca, que passam a incorporar pessoas com experiências setoriais de outras agências e departamentos da Presidência, transferindo o debate e a resolução de importantes questões de políticas públicas para a esfera presidencial, no Brasil, o presidente atualmente tende a empoderar uma equipe do seu gabinete para apoiá-lo diretamente na coordenação da ação ministerial, sobretudo nos processos de tomada de decisão e de monitoramento intensivo das políticas públicas prioritárias. Assim, os ministérios setoriais responsáveis por ações prioritárias de governo são envolvidos em um processo de formulação centralizado e de monitoramento intensivo, os quais são coordenados por órgãos de assessoria direta da Presidência.

Com relação ao grupo de apoio direto ao presidente, observa-se que sua composição varia consideravelmente em função dos interesses e das escolhas disponíveis à Presidência. No governo de Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, o Ministério da Fazenda, com Pedro Malan – homem de confiança do presidente-, teve papel fundamental no controle da delegação de funções aos demais ministérios, ganhando um *status* diferenciado em relação ao restante do gabinete. Isso encontrou fundamento formal em seu poder de, através da Secretaria Nacional do Tesouro, liberar e contingenciar recursos aos ministérios “gastadores”, o que se tornou um instrumento importante de barganha política na constituição de maioria legislativa (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999).

Com a ascensão de Lula, especialmente a partir da sua reeleição em 2006, a Casa Civil se fortaleceu como o núcleo coordenador das principais políticas do governo. A então ministra Dilma Rousseff, tida pelo presidente como uma colaboradora dotada de grande capacidade administrativa e de direção, assumiu a responsabilidade por liderar a formulação e a coordenação do principal projeto do segundo governo Lula: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Para viabilizar essa tarefa, foi institucionalizada uma estrutura de monitoramento intensivo para as iniciativas incluídas no PAC, comandada pela Casa Civil e com participação dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, e dos Ministérios setoriais.

Como se pôde notar, no Brasil, ao contrário do ocorrido nos Estados Unidos, a coordenação governamental não implicou o ingresso de pessoas com experiência setorial no Palácio do Planalto, a fim de centralizar as decisões e debates na arena presidencial. Ao contrário, ela promoveu o fortalecimento de lideranças ministeriais, como a Ministra-Chefe da Casa Civil e o Ministro da Fazenda, para realizar o controle da delegação de poderes, além da criação de estruturas de monitoramento intensivo das ações prioritárias, nas quais havia participação dos ministérios setoriais.

Assim, partindo da ideia de *centralização* cunhada por Terry Moe, essa pesquisa utilizará o conceito de *alto controle da delegação com arranjo decisório centralizado e de monitoramento intensivo* para designar as situações em que a Presidência estabelece um controle significativo sobre a delegação de poderes aos ministérios encarregados da execução das políticas públicas prioritárias. Esses arranjos são entendidos como *locus* centralizadores do processos da tomada de decisão, a qual é coordenada pela Presidência, ainda que possa contar com a participação dos ministérios setoriais, e como processos institucionalizados de acompanhamento das ações ministeriais prioritárias, nos quais o monitoramento dessas políticas é efetuado de forma detalhada e sistemática, geralmente pelos órgãos de assessoria presidencial, com vistas a garantir a implementação adequada e eficiente dessas iniciativas, além de solucionar os impasses enfrentados em suas execuções.

Por fim, examinar-se-á também a prioridade das políticas públicas. A partir da revisão da coordenação governamental realizada por diversos presidentes brasileiros, pode-se afirmar que a prioridade de uma política foi uma variável decisiva na definição do tipo de coordenação de governo. Entende-se que as *políticas prioritárias* são aquelas cuja implementação adequada é almejada pelo presidente, e que as mesmas, por conseguinte, tendem a contar com um fluxo constante de recursos para sua viabilização. Ademais, compreende-se que as políticas prioritárias são operacionalizáveis, ou seja, geralmente possuem planos de ação e objetivos claros e

factíveis¹⁹, além de contarem com o apoio presidencial para resolução de impasses em sua implementação.

Consequentemente, as políticas não prioritárias são mais vulneráveis em termos de operacionalidade e garantia orçamentária, além de estarem mais sujeitas à barganha política por parte da Presidência, a qual pode utilizar a liberação orçamentária para incentivar parlamentares e ministros a cooperarem com a implementação da agenda presidencial, como foi observado no governo de Fernando Henrique Cardoso.

É importante salientar que a Presidência também se vale do controle normativo para efetuar a coordenação governamental (LAMEIRÃO, 2013). Tal controle consiste na avaliação de todos os projetos de lei enviados pelos órgãos que compõem o Poder Executivo. Isso é feito pela Casa Civil da Presidência da República, que analisa os projetos de lei a partir de sua constitucionalidade e alinhamento com a agenda presidencial, podendo encaminhá-los para votação no Congresso ou rechaçá-los. Como essa atribuição presidencial não variou significativamente nos últimos governos democráticos brasileiros, ela não será utilizada como uma variável de análise.

Em suma, buscou-se argumentar acima que as principais estratégias de coordenação governamental, que estão à disposição dos presidentes brasileiros são: a presença de membros do partido presidencial nos postos estratégicos do ministério e o alto controle da delegação com arranjo decisório centralizado e de monitoramento intensivo.

1.3.4 Tipos de coordenação governamental

Em termos gerais, pode-se afirmar que existem várias estratégias²⁰ disponíveis ao presidente para levar a cabo sua agenda de governo. A escolha das mesmas dependerá das prioridades das políticas e, por conseguinte, do tipo de coordenação governamental definido pelo

¹⁹ Cumpre destacar que a operacionalização dessas políticas pode contar com o apoio técnico e gerencial da Presidência, como no caso da formulação do Programa Bolsa Família, cuja operacionalidade foi viabilizada mediante um processo de articulação e formulação liderado pela Casa Civil.

²⁰ O termo estratégia é aqui entendido como uma escolha feita racionalmente e como algo que considera o objetivo do presidente e os interesses dos demais atores para definir determinado plano de ação.

presidente para minimizar os problemas da delegação de poderes e aumentar a eficiência da ação governamental.

Como já se indicou, no presidencialismo de coalizão brasileiro, a cessão de cargos ministeriais para partidos da base aliada, ainda que necessária para viabilizar o apoio parlamentar à aprovação das iniciativas legislativas do Executivo, pode potencializar o problema da delegação de poderes. Afinal, os ministros indicados por partidos da coalizão possuem alguma autonomia na formulação e implementação dessas políticas e podem conduzi-las de modo a atender aos interesses do seu partido e/ou eleitores, afastando-se da agenda presidencial.

Frente a esse dilema, e para alinhar a atuação ministerial com a agenda de governo e reduzir a assimetria de informação, o presidente atua para aumentar o controle sobre a delegação de poderes e restringir, o quanto possível, a discricionariedade do ministro da base aliada. Em outras palavras, nos ministérios da base aliada, o presidente tende a aplicar um tipo de coordenação com alto controle da delegação. Nesse contexto, identificou-se a utilização das seguintes estratégias coordenativas: a nomeação de membros do partido presidencial em postos estratégicos do ministério e o alto controle da delegação com a implantação de um arranjo decisório centralizado e de monitoramento intensivo.

Além disso, em dissonância com a literatura citada acima, a recapitulação de como diferentes presidentes brasileiros realizaram a coordenação de seus governos mostrou que eles estabeleceram estruturas paralelas ou de monitoramento intensivo somente para as políticas prioritárias. Ou seja, eles tenderam a centralizar, na Presidência, os processos de tomada de decisão e monitoramento das políticas privilegiadas na agenda de governo, enquanto as demais políticas eram objetos de processos distintos de coordenação.

Pesquisas recentes, como a de Macário (2013), corroboram essa ideia. O referido autor demonstra que o Ministério dos Transportes, cujo ministro foi indicado pelo Partido da República (PR) durante o governo Lula, contou com um aumento expressivo de recursos para a execução de políticas prioritárias do PAC. Essas, no entanto, vieram acompanhadas da instalação de uma estrutura intensiva de monitoramento coordenada pela Presidência, minimizando a discricionariedade do ministro.

A partir dessas análises, pode-se afirmar que o tipo de coordenação com alto controle da delegação pela Presidência ocorre em ministérios que desenvolvem políticas prioritárias, as quais

são inseridas em arranjos decisórios centralizados e de monitoramento intensivo. Um caso exemplar a ser lembrado é o do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), órgão responsável por uma política prioritária na agenda de governo e que, ainda que liderado por membros do partido presidencial, foi alvo de um tipo de coordenação com alto controle da delegação.

A criação desse ministério reestruturou as políticas de assistência social e de combate à fome e os programas de transferência condicionada de renda, temas extremamente caros ao presidente²¹. Antes e depois da criação do MDS, suas temáticas foram conduzidas por membros do partido do presidente e estiveram no rol das prioridades presidenciais, o que, conseqüentemente, as isentou de contingenciamentos orçamentários. Pela prioridade na agenda presidencial, assim como pela complexidade da atuação desse ministério, que envolvia a implementação descentralizada de 21 programas (com as três esferas de governo), o MDS foi objeto de um arranjo de coordenação com alto controle da delegação.

Desse modo, os processos decisórios acerca da elaboração do Programa Bolsa Família e da reestruturação institucional que culminou com a criação do MDS foram coordenados de forma centralizada pela Presidência, com destaque para a Casa Civil, além da participação dos demais atores envolvidos com a temática, como o Ministério Extraordinário de Combate à Fome e Segurança Alimentar (MESA), o Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS) e os ministérios setoriais que tinham programas de transferência de renda, como o da Saúde (ANDRADE, SILVA, 2013).

Adicionalmente, observou-se que, dada a alta prioridade de suas ações na agenda presidencial, as políticas de transferência condicionada de renda e de combate à fome, que constituíam o cerne da ação do MDS, foram objeto de um sistema de monitoramento intensivo desde o início do governo Lula. Cumpre destacar que o sistema de monitoramento intensivo estabelecido para acompanhar as ações do MDS, segundo Paes-Sousa e Hellmann (2013), representou uma inflexão na institucionalização das funções de monitoramento e avaliação no

²¹ Em seu discurso na Sessão de Posse no Congresso Nacional, em 01 de janeiro de 2003, Lula declamou: “Enquanto houver um irmão brasileiro ou uma irmã brasileira passando fome, teremos motivo de sobra para nos cobrirmos de vergonha. Por isso, defini entre as prioridades do meu Governo, um programa de segurança alimentar que leva o nome de ‘Fome Zero’. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, *terei cumprido a missão da minha vida*” (Grifo da autora).

Brasil, pois esse ministério foi o primeiro órgão da administração pública do país a criar uma secretaria com o objetivo exclusivo de efetuar o monitoramento intensivo da ação ministerial, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Não obstante, o sistema de monitoramento intensivo desse ministério difere em relação ao monitoramento intensivo de outras políticas prioritárias, como o PAC: enquanto o MDS desenvolveu uma estrutura própria para realizar o acompanhamento e avaliação de suas ações, os sistemas de monitoramento intensivo de políticas prioritárias geralmente são uma responsabilidade de órgãos ligados diretamente à Presidência.

Em suma, esses dois exemplos – o Ministério dos Transportes e o do Desenvolvimento Social – demonstraram a existência de correlação entre a definição de uma política como prioridade e o tipo de coordenação com alto controle da delegação pela Presidência, acompanhado pelo estabelecimento de arranjos centralizados de decisão e de monitoramento intensivo.

Por outro lado, é possível deduzir, dadas as análises citadas e a limitação natural de recursos financeiros e políticos disponíveis ao presidente, que os ministérios cujos programas não são prioritários na agenda presidencial são objetos de um tipo de coordenação com baixo controle da delegação, na qual o ministério setorial tem maior autonomia na formulação e acompanhamento das suas políticas, mas está mais vulnerável a contingenciamentos orçamentários e conta com menor apoio presidencial para levar a cabo essas iniciativas. Afinal, se essas políticas não forem executadas de modo eficiente, o impacto negativo, na avaliação do governo, seria menor do que uma eventual ineficiência das políticas prioritárias.

Uma das possibilidades para o funcionamento desse tipo de coordenação com baixo controle da delegação é exemplificado pelo conceito de *alarme de incêndio*, de Amorim Neto e Tafner (2002). Nesse caso, a estratégia seria representada por uma Presidência que possui um sistema de monitoramento menos intensivo em relação às políticas não prioritárias, atuando apenas como reação a críticas relativas a tais políticas ou mesmo a escândalos ou denúncias de corrupção.

A partir das informações apresentadas e do desenvolvimento do estudo de caso em questão, que será apresentado detalhadamente nos capítulos seguintes, pode-se afirmar que, contrariamente ao que foi apontado pela literatura sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro,

a prioridade de uma política na agenda presidencial mostrou-se ser a variável mais decisiva na definição do tipo de coordenação presidencial, do que a cessão de um ministério à base aliada. Ficou evidente que a estratégia de centralizar o controle decisório e de monitorar intensivamente as políticas prioritárias pode ser aplicada a órgãos cujos ministros são tanto do partido do presidente quanto da base aliada.

Em outras palavras, pode haver ministérios do partido da base aliada ou do presidente que são responsáveis pela gestão de políticas prioritárias e, conseqüentemente, que são alvos de uma coordenação com alto controle da delegação; assim como podem existir ministérios do partido do presidente ou da coalizão que são responsáveis por políticas que não constam prioritariamente na agenda presidencial e que são objetos de uma coordenação com baixo controle da delegação pela Presidência.

Questionando a ideia de que os ministérios cedidos à base aliada tendem sempre a potencializar os problemas de agenciamento, procurou-se construir o quadro abaixo, que relaciona os tipos e as estratégias de coordenação governamental.

QUADRO 1: Relação entre tipos de coordenação governamental e suas respectivas estratégias

	Políticas prioritárias / Coordenação com alto controle da delegação	Políticas não-prioritárias / Coordenação com baixo controle da delegação
Ministério do partido do presidente	Estratégias: alto controle da delegação com arranjo centralizado de decisão e monitoramento intensivo; presença significativa de membros do partido presidencial em postos dirigentes do ministério. Exemplo: MDS	Estratégias: baixo controle da delegação; presença de membros do partido presidencial em diferentes postos do ministério. Exemplo: MCidades (2003-2005)*
Ministério cedido à base aliada	Estratégias: alto controle da delegação com arranjo centralizado de decisão e monitoramento intensivo; presença de membros do partido presidencial em postos estratégicos do ministério para controlar delegação. Exemplo: MCidades (2007-2010)*	Estratégias: baixo controle da delegação; presença compartilhada de membros de diferentes partidos em diferentes postos ministeriais. Exemplo: MCidades (2005-2006)*

Fonte: elaborado pela autora.

* Esses exemplos serão apresentados com maiores detalhes nos capítulos 3 e 4.

Assim, nos ministérios responsáveis por políticas prioritárias, tanto do partido do presidente quanto da base aliada, haverá coordenação com controle centralizado das decisões e monitoramento intensivo da execução das políticas públicas. Porém, haverá diferenças em relação à presença de membros do partido presidencial em postos estratégicos, pois, no ministério da base aliada, essas nomeações teriam o objetivo de controlar a delegação.

Por sua vez, nos ministérios responsáveis por políticas sem prioridade na agenda presidência, tanto do partido do presidente quanto da base aliada, haverá coordenação com baixo controle da delegação. No entanto, esses ministérios diferem no tocante à nomeação de membros do partido do presidente: enquanto no ministério do partido do presidente observa-se a presença de membros do partido presidencial em diversos postos, no ministério cedido à base aliada, pode haver nomeação de pessoas de partidos aliados em diferentes postos.

A seguir, será apresentada a metodologia que guiou esse estudo e, posteriormente, o estudo de caso em questão: o qual se refere à coordenação estabelecida no Ministério das Cidades ao longo dos dois mandatos do presidente Lula. O objetivo será verificar quais tipos de coordenação governamental e respectivas estratégias foram utilizadas, além de analisar se o exposto no Quadro 1 confere com as evidências geradas pelo caso estudado.

CAPÍTULO 2 – CONSIDERAÇÕES E PRESSUPOSTOS METODOLÓGICOS

2.1 – A metodologia qualitativa e o estudo de caso: potencialidades e limites

Em relação à metodologia qualitativa, escolhida para orientar essa pesquisa, alguns autores ressaltam a necessidade de não utilizá-la de maneira dicotômica ou excludente. Ao contrário, eles chegam a propor a utilização de um método de pesquisa misto (MAHONEY, 2005) ou de uma *cross-fertilization*²²(COLLIER, 1993), que combine as metodologias qualitativa e quantitativa, ou argumentam que a escolha da metodologia se fundamenta prioritariamente no objetivo do pesquisador (BOHN, 2005). Todavia, é possível trabalhar sob esse prisma dual para fins didáticos, a fim de compreender as potencialidades e os limites de cada vertente de pesquisa.

De forma sucinta, indica-se que o método quantitativo enfoca a generalização e a criação de conceitos operacionalizáveis, a fim de determinar estatisticamente se há relação entre as variáveis, sem se debruçar sobre as razões dos resultados encontrados ou sobre a criação de novas teorias. Em contrapartida, o estudo qualitativo permite uma melhor compreensão da relação causal entre fenômenos em um determinado contexto histórico, além de proporcionar melhores instrumentos para o refinamento de conceitos e de teorias.

Destaca-se que, na década de 90, houve um aumento significativo de pesquisas qualitativas e a emergência de uma corrente que defendia explicitamente seus méritos: ao invés de compreendê-la a partir da deficiência das outras metodologias, cujas lacunas seriam complementadas pela pesquisa qualitativa, passou-se a exacerbar as características positivas desse método, com destaque para sua capacidade de formular e testar teorias, além de compreender processos e contextos (MAHONEY, 2005; BORGES, 2007).

De um ponto de vista abrangente, é factível afirmar que o método qualitativo pode ser concretizado mediante a aplicação de pesquisa qualitativa comparada ou de estudo de caso.

²² Pode-se compreender o método de pesquisa misto e o *cross-fertilization* como estratégias de pesquisa que combinam elementos da metodologia qualitativa e da quantitativa com o objetivo de potencializar a qualidade das análises. Assim, nas palavras de Collier (1993), que aborda o tema do método comparativo nas áreas de política comparada e de estudos internacionais, livremente traduzidas para o português pela autora: “Com boa comunicação, os especialistas em países e em pesquisas qualitativas comparativas de pequeno-N podem impulsionar os comparativos quantitativos a realizar análises melhor contextualizadas. Por outro lado, os comparativos quantitativos podem incentivar os especialistas em países e em pesquisas qualitativas comparativas a fazerem mensurações e testes de hipóteses mais sistemáticos. Um objetivo central deve ser o de manter tal comunicação (p. 116)”.

Contudo, trabalhos recentes, a respeito dessas técnicas analíticas, apontam que o limite entre o estudo de caso e a análise comparada está mais flexível (YIN, 2000; COLLIER, 1993), podendo haver complementariedade em sua utilização.

De acordo com Collier (1993), o desenvolvimento de novas perspectivas de emprego do estudo de caso fortaleceu a viabilidade de sua utilização. Dentre elas, o autor cita a crescente utilização do *within-case comparisons*: uma estratégia de pesquisa que compara diferentes momentos de um mesmo caso. Adicionalmente, Collier (1993) resgata que, em uma interessante discussão sobre o método de estudo de caso, Campbell (1975) demonstra que análises que utilizam esse método tornaram-se a base de muitos trabalhos de pesquisa comparada, aumentando a indistinção entre tais técnicas. Apesar dessas afirmações, o autor defende que o estudo de caso permaneça como uma tradição analítica distinta. Devido ao objetivo dessa pesquisa, analisar-se-á aqui com mais detalhes apenas o estudo de caso, instrumento escolhido para orientar esse esforço analítico.

De acordo com Borges (2007), o estudo de caso pode ser compreendido como a análise de um episódio histórico específico, mas também pode ser utilizado para a pesquisa de uma instituição ou da política pública. Para Yin (2001), o estudo de caso contribui, de maneira ímpar, para o entendimento de fenômenos sociais complexos – sejam eles sociais, individuais, políticos ou organizacionais – e contemporâneos, ou seja, contribui com casos em que o fenômeno em si e o contexto ainda são acessíveis, sendo intensivamente utilizado para pesquisas na área de Ciências Sociais, Sociologia e Administração Pública.

De mais em mais, a metodologia de estudo de caso se destaca pela sua flexibilidade, podendo incluir tanto estudos de um caso único quanto análises de momentos diferentes de um mesmo caso (*within-case comparisons*). Além disso, o estudo de caso conta com muitas das técnicas que também são utilizadas nas pesquisas históricas tradicionais, como a pesquisa bibliográfica ou documental, ainda que a elas sejam adicionadas duas fontes de coleta de informações que não estão disponíveis para os historiadores: a observação direta e a série sistemática de entrevistas (YIN, 2001, p. 27).

Tendo, pois, em vista que o estudo de caso proporciona melhores meios para a compreensão de processos sociais complexos, nos quais o contexto faz diferença na explicação dos resultados, e que a literatura sobre coordenação governamental no presidencialismo de

coalizão brasileiro ainda é escassa, optou-se na presente pesquisa pelo caminho metodológico do *within-case comparisons*, ou seja, a realização de um estudo de caso que analise e compare momentos distintos de um mesmo caso.

Objetiva-se, assim, desenvolver um estudo de caso referente ao Ministério das Cidades durante os dois mandatos do presidente Lula. Esse ministério é um objeto privilegiado para o estudo de como a Presidência realiza a coordenação governamental na medida em que passou a realizar programas prioritários, além de sofrer a troca de ministros – do partido presidencial para o partido da base aliada.

A comparação entre dois momentos do mesmo caso – a saber, o primeiro e segundo mandato do presidente Lula – servirá para compreender os diferentes tipos e estratégias de coordenação governamental atuantes, durante o governo Lula, nesse ministério. Objetiva-se, portanto, ampliar a compreensão desse fenômeno no que diz respeito a um contexto histórico específico, visto que expandi-lo para outras realidades só seria possível através de pesquisas adicionais.

2.2 – Pressupostos para a construção do estudo de caso: variáveis, hipótese e questões

2.2.1 – Variáveis da pesquisa

Em pesquisas qualitativas como essa, as variáveis independentes e dependentes devem ser definidas de maneira clara, a fim de não deixar espaço para dúvidas ou para erros no momento da interpretação dos dados (LAKATOS; MARCONI, 1985).

Assim, as variáveis independentes, isto é, aquelas que têm potencial para influenciar ou determinar outra variável, são a cessão ministerial para a base aliada e a decisão presidencial de incluir a política ministerial ou algumas políticas do ministério em programas prioritários.

A justificativa para a escolha da primeira variável reside na suposição, conforme apontado por Geddes (1994), de que uma alteração ministerial, como a ocorrida no Ministério das Cidades, poderia potencializar o problema da delegação de poderes para o presidente, uma vez que a nova equipe diretiva não era mais composta por integrantes vinculados ao partido, podendo assim agir em direção contrária aos ditames do presidente.

A seleção da segunda variável foi efetuada com base na análise histórica de algumas estratégias de coordenação presidencial no Brasil, como a administração paralela de Juscelino Kubitschek (LAFER, 2002), a qual concentrou as atribuições de coordenação somente nas áreas prioritárias do governo, e na pesquisa de Loureiro e Abrucio (1999), que também apontam que os presidentes tendem a montar estruturas paralelas de poder para garantir a execução adequada de suas políticas prioritárias.

Por outro lado, a variável dependente, ou seja, aquela que é afetada ou explicada pelas variáveis independentes, é o tipo de coordenação governamental e as suas respectivas estratégias empreendido pela Presidência.

2.2.2 – Hipótese da pesquisa

Como já indicado, a pesquisa parte do pressuposto de que no presidencialismo de coalizão o presidente depara-se com a necessidade de indicar representantes da base aliada para ocuparem o comando de parte dos ministérios, a fim de garantir apoio legislativo à execução de seu projeto de governo. Contudo, essa delegação de poderes gera um novo problema para o presidente: garantir que os novos ministros, que podem ter interesses e ideologias distintas, atuem de forma eficiente e coordenada com a agenda presidencial. Tentando, pois, minimizar esses problemas de delegação, o presidente passa a implantar estratégias de coordenação governamental.

Adicionalmente, as análises sobre como diferentes presidentes brasileiros agiram para viabilizar a coordenação governamental demonstrou que eles construíram estruturas paralelas ou de monitoramento intensivo com vistas a implementar adequadamente as políticas prioritárias em sua agenda de governo, enquanto as demais não foram objeto desse processo. Ou seja, nesses casos, a prioridade da política foi uma variável essencial na escolha do tipo de coordenação governamental desenvolvido pela Presidência.

De modo geral, como apresentado no capítulo anterior, o presidente dispõe de algumas estratégias de coordenação governamental, tais como a presença de membros do partido presidencial em postos estratégicos do ministério e o alto controle da delegação com arranjos centralizados de decisão e de monitoramento intensivo. Os tipos de coordenação governamental,

por sua vez, podem variar entre os extremos da coordenação com alto e com baixo controle da delegação.

A partir dessas análises, a hipótese inicial dessa pesquisa era que tanto a definição de uma política como prioritária, quanto a cessão de um ministério para a base aliada, seriam variáveis decisivas na determinação do tipo de coordenação. Contudo, essa hipótese foi parcialmente confirmada, pois somente a priorização de uma política já se mostrou ser uma variável relevante na escolha do tipo de coordenação governamental, como será explorado nos capítulos seguintes.

Com o propósito de testar essa hipótese no caso selecionado, a pesquisa foi orientada por algumas questões básicas que nortearam o desenho e a realização da mesma, sobretudo na coleta e na análise de dados, conforme será discutido a seguir.

2.2.3 – Questões da pesquisa

No tocante às questões básicas que nortearam a pesquisa, destacam-se:

- a) qual era o contexto econômico e político nacional em cada mandato do governo?
- b) durante os dois mandatos do presidente Lula, quais foram os atores relevantes envolvidos no Ministério das Cidades e na sua coordenação governamental?
- c) quais os principais avanços institucionais e as dificuldades vivenciadas, pelo ministério, no desenvolvimento de suas ações, e como os mesmos foram influenciados pela Presidência?
- d) qual foi o tipo de coordenação governamental e as suas respectivas estratégias utilizadas para direcionar a atuação do Ministério das Cidades nos dois mandatos do governo Lula?

Essas quatro questões servirão de guia para o desenvolvimento dos próximos dois capítulos, os quais analisarão especificamente a trajetória institucional do Ministério das Cidades e como suas políticas foram coordenadas entre os anos de 2003 e 2010.

2.3 – Técnicas de pesquisa

As técnicas utilizadas para a coleta de dados foram divididas em primárias e secundárias. Para a obtenção dos dados primários, foram realizadas e gravadas entrevistas semiestruturadas com especialistas na área urbana, com pessoas que atuaram no Ministério das Cidades durante o governo Lula, e com profissionais de órgãos vinculados à atuação desse ministério – tais como a Casa Civil, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (PMOG) e a Caixa Econômica Federal (doravante, CEF), responsável pela operacionalização dos principais programas habitacionais e urbanos do país.

Tal instrumento de coleta de dados permitiu o aprofundamento dos pontos de investigação e o esclarecimento e/ou confirmação de dados levantados pela análise documental que foi realizada previamente.

Os dados secundários foram obtidos através de pesquisa documental em atos normativos referentes à criação e atuação do Ministério das Cidades, assim como em informações na mídia sobre a temática e em material acadêmico voltado para a área.

Destaca-se que a análise documental é uma técnica que auxilia o pesquisador no seu esforço de compreender eventos passados, incluindo os atores e valores envolvidos nesses fenômenos (MAY, 2004). Ela abrange a utilização de fontes diversas, incluindo tanto documentos formais – como legislações, estatísticas, anais de congressos, discursos políticos etc. – como informais – como fotos, jornais, romances, biografias, entre outros. Entretanto, como destaca May (2004), a escolha pela utilização dessa técnica deve ser acompanhada por uma reflexão crítica acerca de suas possibilidades e limitações.

CAPÍTULO 3 – COORDENAÇÃO COM BAIXO CONTROLE DA DELEGAÇÃO: A CRIAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO DAS CIDADES (2003-2006)

3.1 Breve retrospectiva da política habitacional brasileira

Como a literatura já identificou, a questão habitacional só se tornou um assunto público – condição essencial para que fosse objeto de atenção social (FUKS, 2000) – com a era Vargas²³. No primeiro governo Vargas (1930–1945), o *deficit* habitacional foi pioneiramente visto como um problema social e sua solução como uma possível fonte de legitimidade política, tendo em vista a inserção da massa popular urbana no sistema político, a qual assumiu o papel de nova base social do governo federal (LAFER, 2002). Vargas implementou sua política nacional através dos recém-criados Institutos de Previdência e Aposentadorias, o que, segundo Draibe (1990), resultou em uma ação habitacional marcadamente corporativista, pois as demandas habitacionais eram contempladas a partir das categorias de trabalhadores. Assim, somente alguns profissionais com carteira assinada tinham direito a esse benefício, o que, diante das necessidades habitacionais da época, produziu poucos resultados e foi excludente para boa parte da população. A tentativa seguinte, a Fundação Casa Popular, representou a primeira iniciativa ligada à institucionalização de uma agência nacional voltada exclusivamente para a construção de casas populares. Porém, sua atuação foi fraca e clientelista, com poucos resultados (ARRETCHE, 1990a).

Em 1964, o governo militar, então instaurado no país, criou o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o que figurou como uma estratégia para maximizar, diante de grande parcela populacional, a legitimidade política do novo regime (ROMAGNOLI, 2012).

A instituição do BNH, pela Lei nº 4.380/1964, potencializou de tal modo a atuação do Estado no mercado habitacional - tanto na produção direta de unidades habitacionais como na

²³ Antes do governo Vargas, “o Estado não assumia a responsabilidade de prover moradias, nem a sociedade lhe atribuía esta função” (BONDUKI, 1994). Desta maneira, não havia uma burocracia governamental que lidasse com esse tema, visto que as iniciativas diretas (construção) e indiretas (regulamentação) do governo, voltadas para a provisão de habitação de interesse social, eram praticamente nulas. Adicionalmente, ressalta-se que o conceito de política urbana, composto pelas políticas setoriais de habitação, saneamento e mobilidade urbana, só emergiu posteriormente no cenário político nacional.

regulamentação do setor -, que, retomando Arretche (1990b), é possível afirmar que o Brasil desenvolveu um modelo particular de política habitacional. Além disso, o setor habitacional foi dividido em dois grandes eixos de financiamento: o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), administrado pelo BNH e voltado para a população de baixa renda, e o SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), administrado pelo mercado e voltado às classes média e alta.

Entre 1964 e 1986, o SFH foi responsável pelo financiamento de 4,3 milhões de unidades habitacionais, das quais 2,4 milhões utilizaram recursos do FGTS e 1,9 milhão do SBPE. Assim, construiu-se uma média anual de 187.000 unidades habitacionais, o que representou um grande avanço em termos de produção habitacional, sobretudo para a classe média (DIAS, 2012). No entanto, o SFH foi duramente criticado por sua forte centralização, pela homogeneização das unidades construídas e pela desarticulação com outros serviços urbanos, tais como infraestrutura e serviços públicos, além de, sobretudo, ter se mostrado incapaz de atender ao *deficit* habitacional, especialmente nas camadas mais pobres. Desse modo, Bollafi e Cherkezian (1985) demonstraram que apenas 18% dos recursos do FGTS, durante todo o tempo de funcionamento do banco, foram destinados para as famílias de baixa renda.

Com a crise fiscal do Estado, no início dos da década de 80, o “modelo BNH” começou a apresentar sinais de esgotamento e dificuldades financeiras, sendo extinto em 1986 – momento em que suas funções foram atribuídas à Caixa Econômica Federal. Desde então, iniciou-se um processo de desarticulação e fragmentação das políticas habitacionais do governo federal, dada à falta de recursos e à não prioridade na agenda presidencial:

[e]ntre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades, no governo Lula (2003), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando interrupções e ausência de estratégia para enfrentar o problema ROMAGNOLI, 2012 *apud* BONDUKI, 2005, p. 655, tradução minha)²⁴.

²⁴ Texto original: “entre el extinción del BNH (1986) y la creación Del Ministerio das Ciudades, em el gobierno Lula (2003), el sector del gobierno federal responsable de la gestión de la política de vivienda estaba subordinado a siete ministerios o estructuras administrativas diferentes, caracterizando interrupciones y ausencia de estrategia para enfrentarse al problema”.

Entre 1986 e 2002, período de instabilidade da política habitacional, o governo manteve a tendência de utilizar recursos públicos, ainda que exíguos, para atender principalmente às demandas habitacionais da classe média. Assim, de 2000 a 2002, quase 60% dos recursos federais, na área de habitação, foram destinados para famílias que ganhavam mais de cinco salários mínimos, o que correspondia a 8% do *deficit* habitacional brasileiro (MARICATO, 2005).

Esse fato, somado ao exponencial crescimento urbano, dificultou ainda mais o atendimento habitacional da população de baixa renda, contribuindo para o aumento do *deficit* habitacional e do número de assentamentos precários em cidades grandes e médias. Segundo cadastros municipais e estudos acadêmicos, parte significativa da população urbana, em 2001, vivia em assentamentos precários: 40% da população da Região Metropolitana do Recife, 33% dos habitantes de Salvador, 31% dos moradores de Fortaleza, etc. (Maricato, 2001 *apud* LABHAB, 1999).

Não obstante os problemas, houve também avanços nesse período. No âmbito jurídico, é importante frisar a inserção da política urbana na Constituição de 1988²⁵, além da aprovação do Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257/2001), o qual regulamentou os artigos constitucionais sobre a política de desenvolvimento urbano e previu a participação popular direta no planejamento urbano. No tocante à gestão, destaca-se iniciativas inovadoras de políticas públicas municipais, tais como a urbanização de favelas (no Rio de Janeiro), a construção de casas por meio de mutirões (em São Paulo), a consolidação da introdução de mecanismos de mercado na política habitacional²⁶ – os quais passam a coexistir com normas que disciplinam o desenvolvimento urbano, imprimindo uma duplicidade de orientação na área habitacional (LOUREIRO, MACÁRIO, GUERRA, 2013), e a alteração nas atribuições da CEF, efetuada no governo FHC, que passa a agir como mandatária de diversos programas governamentais, ou seja, como

²⁵ O capítulo II da Constituição de 1988 estabeleceu que a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano pertence ao Poder Público Municipal, de modo a almejar o bem-estar dos habitantes da cidade e o cumprimento da função social das propriedades (artigo 182). Além disso, estabeleceu que é possível adquirir imóveis ocupados por usucapião, caso os mesmos tenham sido ocupados há mais de cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, para fim domiciliar (artigo 183).

²⁶ Essa mudança viabilizou a substituição do antigo modelo de política habitacional por um novo, orientado para o financiamento ao mutuário final e à aquisição de imóveis usados. Dentre os novos programas lançados nesse período, dois deles se destacam: o Programa de Arrendamento Habitacional (PAR), operado pela CEF, e o Programa de Subsídio Habitacional (PSH), que era voltado para municípios menores e oferecia o subsídio diretamente ao subsidiário.

prestadora de serviços ao governo, a fim de efetuar os repasses financeiros e monitorar diretamente os investimentos²⁷.

3.1.1 O desenvolvimento da questão urbana no PT

Para entender a criação do Ministério das Cidades e da política urbana do governo Lula, é necessário olhar para o passado. Afinal, o processo de articulação e construção dessa temática ocorreu anteriormente à corrida eleitoral de 2002 para a Presidência. Essa história inicia-se nos anos 70 e 80 – momento em que surgiu, nos centros urbanos, uma intensa mobilização social em prol da redemocratização. Esse movimento agregou diversos atores: trabalhadores sindicalizados, movimentos sociais, intelectuais de esquerda e parcelas progressistas da Igreja Católica, as quais, baseadas na Teologia da Libertação, fomentaram o surgimento de inúmeras Comunidades Eclesiásticas de Base (CEB) nas periferias urbanas.

Ainda que houvesse divergências ideológicas entre os diversos atores que participaram dessa mobilização, logrou-se criar uma base de alinhamento mínima. Organizado a partir da experiência concreta do sindicalismo brasileiro e das CEBs, o grupo se agregou em torno da noção de um “partido de trabalhadores para trabalhadores”, defendendo princípios caros a essa parcela populacional – como a democratização, a participação política e a liberdade civil, inclusive para o direito à greve. Assim, em fevereiro de 1980, esse grupo fundou o Partido dos Trabalhadores (PT), o qual foi reconhecido como partido político, pelo Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, em fevereiro de 1982. Segundo André Singer (2012, p. 188), esse coletivo era influenciado pela primeira alma do partido, a de “Sion” – que era o nome do colégio paulistano onde ocorreu o ato de sua fundação, e se caracterizava pela radicalidade na defesa de seus princípios, os quais incluíam uma atuação partidária centrada nas demandas e nos interesses dos trabalhadores²⁸.

²⁷ Segundo relato de uma pessoa entrevistada, que trabalhou na área urbana do governo federal de 1986 até 2013, essa mudança institucional foi fundamental para viabilizar o modelo de política habitacional existente na atualidade, no qual a CEF é responsável pela operacionalização de políticas como o PMCMV, e também a quebra de paradigmas: até aquele momento, o problema das políticas urbanas estava na garantia de sua execução. No entanto, hoje, isso já foi resolvido, visto que as preocupações atuais residem na qualidade dos programas.

²⁸ Os trabalhadores são entendidos a partir de uma perspectiva ampla, incluindo os operários e outros trabalhadores como bancários, professores, funcionários públicos, comerciários, boias-frias, profissionais liberais, estudantes, etc.

Conforme a Carta de Princípios do PT²⁹, lançada no dia 1º de maio de 1979, o partido voltava-se principalmente para o estímulo e o aprofundamento da organização democrática das massas exploradas, com o objetivo de unificar a luta dos trabalhadores. Visava, portanto, implantar uma política de ampliação dos direitos universais e de redução veloz da desigualdade, tendo como foco os trabalhadores e constituindo um reformismo forte que chocava frontalmente com o *establishment*.

Nesse contexto, a questão urbana emerge como um tema importante na agenda do novo partido, tendo em vista que, entre os cidadãos mais prejudicados por sua fraca inserção na agenda política, estava a população operária. Isso porque as cidades haviam aumentado exponencialmente³⁰, mas o fizeram a partir de uma estrutura fundiária que produziu divisão entre as áreas “formais” ou “legais”, ocupadas pelas classes altas e médias e reguladas pela legislação urbanística, e as “ocultas”, representadas por moradias ilegais e onde estavam as famílias de operários e de pessoas de baixa renda (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p. 20). Essas últimas ocupavam o território de maneira desordenada e não contavam com infraestrutura, como água, eletricidade e saneamento, e/ou com serviços públicos adequados, como transporte, escolas e instituições de saúde. Esse padrão dual de ocupação da cidade, além de ferir o direito à moradia digna e à cidade de muitos cidadãos, contribuiu para a deterioração ambiental de muitas cidades e regiões metropolitanas, as quais passaram a enfrentar problemas relacionados a alagamentos, enchentes, desmoronamentos, poluição das águas, etc.

Dentre os atores do coletivo partidário que estavam envolvidos com a questão urbana, destacam-se: movimentos sociais (moradia, saneamento, transporte), os CEBs, associações de profissionais (sanitaristas, engenheiros, arquitetos) e entidades acadêmicas e de pesquisa, como os Laboratórios de Habitação (LabHab) de centros educacionais como a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e o Centro Universitário Belas Artes de São Paulo. Esses, influenciados por uma leitura marxista francesa da habitação,

²⁹ Tal carta encontra-se disponível em: <<http://www.pt.org.br/arquivos/cartadepincipios.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2014.

³⁰ Em 1940, cerca de 18,8% dos brasileiros viviam em áreas urbanas. Já em 2000, essa proporção era de aproximadamente 82% (MARICATO, 2002).

defendiam o acesso à cidade e a reforma urbana, articulando sua luta com a dos movimentos sociais.

Segundo Ermínia Maricato (2012, ps. 100 e 101), a relevância da mobilização em torno da questão urbana vai além do surgimento de inúmeros grupos organizados, residindo antes na capacidade dos mesmos de superarem as reivindicações pontuais e específicas e construírem uma agenda unificada dos movimentos urbanos para as cidades – o que ocorreu no Fórum Nacional de Reforma Urbana, uma entidade nacional criada em 1987. Dentre os consensos criados entre os integrantes desse movimento, cita-se as ideias de que a cidade deveria ser para todos, tornando-se mais democrática e igualitária, e de que o problema habitacional precisava ser entendido a partir de uma perspectiva mais ampla, envolvendo temas correlacionados – como o saneamento, o transporte e a questão fundiária.

Em 2000, por iniciativa do Instituto Cidadania, uma organização vinculada ao PT, alguns dos atores ligados ao tema da reforma urbana foram convidados para participarem da formulação do Projeto Moradia, o qual era uma proposta para equacionar o problema habitacional no país. Esse projeto inseriu-se em um conjunto de iniciativas promovidas pelo Instituto para que especialistas criassem projetos de desenvolvimento temáticos que associassem a promoção da inclusão social com o fomento ao crescimento econômico e à geração de empregos³¹.

Em consonância com o debate urbano realizado no PT e no FNURU, o Projeto Moradia visava construir uma política urbana abrangente e que articulasse as iniciativas de habitação, de saneamento, de transporte/trânsito e de planejamento territorial, além de apresentar-se como uma alternativa para enfrentar o problema da exclusão urbana. Sua proposta era relativamente simples, apesar de original: consistia em ampliar a capacidade de provisão do setor privado para a classe média e em concentrar os subsídios e recursos financeiros do governo federal para a população com renda inferior a cinco salários mínimos, situação na qual se encontrava 92% do *deficit* habitacional e a maior parte da população brasileira (MARICATO, 2005).

Ademais, o Projeto Moradia previa a criação de um Sistema Nacional de Habitação, o qual agregaria todos os entes da Federação sob a coordenação de um novo ministério – o Ministério das Cidades – e estava constituído por três eixos temáticos. O primeiro eixo referia-se

³¹ O Projeto Moradia teve coordenação geral do próprio Lula e coordenação temática de Ermínia Maricato (FAU-USP), Nabil Bonduki (FAU-USP) e Evaniza Rodrigues (UMM-SP), entre outros especialistas.

à gestão e ao controle social, advogando a criação de um Conselho Nacional das Cidades que, juntamente com os estados e municípios, fiscalizaria e coordenaria os fundos e investimentos. O segundo, o projeto financeiro, consistia na criação de fundos exclusivos e permanentes para o setor habitacional, incluindo fontes de recursos não onerosos, como o Orçamento Geral da União (OGU) e o FGTS, que seriam voltados principalmente para a população de baixa renda. Por fim, havia o eixo da questão urbano-fundiária, que incluía iniciativas para a promoção da regularização fundiária e a aprovação do Estatuto da Cidade, entendidas como políticas que facilitariam o acesso à terra.

Em 2002, as proposições do Projeto Moradia acabaram se tornando a base para a elaboração das propostas urbanas do programa de governo do então candidato petista à Presidência³². No entanto, cabe ressaltar que a execução de ações urbanas nessa linha não era consensual no PT: Ermínia Maricato disse, por exemplo, que ela e muitas outras pessoas foram convidadas, quando Lula foi eleito, para participar da comissão de transição coordenada por Palocci, o qual, “já naquela época não era a favor da criação do Ministério (...) [, visto que] já tinha em mente a necessidade de criar *superavit* alto e de conter gastos”³³.

Em resumo, é possível argumentar que a questão urbana, mesmo antes da redemocratização, foi catalisadora de intensa atividade e militância política, logrando produzir consensos sobre a definição do problema e alternativas para resolvê-lo, além do entendimento de que a habitação deveria ser uma prioridade governamental, visto que também contribuiria para a retomada do crescimento econômico e para a geração de empregos.

3.2 O Ministério das Cidades (2003-2006)

No dia 1º de janeiro de 2003 – primeiro dia de mandato, o recém-empossado presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) instituiu o Ministério das Cidades (doravante, MCidades), uma demanda antiga dos atores vinculados à reforma urbana. A trajetória institucional desse

³² De acordo com o Programa de Governo 2002 – Coligação Lula Presidente (2002, p. 60), o “Brasil demanda 600 mil novas casas por ano, que devem ser somadas ao déficit (*sic*) habitacional já existente de 5,5 milhões de moradias. Para superar essa situação, o novo governo vai: (...) [i]mplantar o Projeto Moradia do Instituto Cidadania, de modo a coordenar as ações de política urbana e habitacional, articulando suas principais agências responsáveis”.

³³ Entrevista de Ermínia Maricato ao Sindicato de Arquitetos de São Paulo, disponível em <<http://erminiamaricato.net/entrevista-sindicato-dos-arquitetos-de-sao-paulo-sasp/>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

ministério variou ao longo dos oito anos do governo Lula. Segundo entrevistados que trabalharam no MCidades ou que são envolvidos com as políticas desse órgão, há uma clara clivagem entre os dois mandatos: enquanto o primeiro se concentrou na estruturação institucional do Ministério, enfrentando restrições orçamentárias e troca ministerial, o segundo foi caracterizado pela inclusão da questão urbana nas políticas prioritárias de governo, assim como pela permanência do ministro Marcio Fortes, do partido da base aliada, durante todo o período.

Tendo isso em vista, esse capítulo abordará especificamente a coordenação governamental que foi desenvolvida, durante o primeiro mandato do governo Lula, pela Presidência em relação ao Ministério das Cidades. O capítulo encontra-se dividido em subpartes que versam sobre o contexto político e econômico do primeiro mandato, a equipe do MCidades, os avanços e reveses institucionais e a sua coordenação governamental.

3.2.1 O contexto econômico e político brasileiro no primeiro mandato do governo Lula

Em 2002, especificamente no segundo semestre, o medo da possível eleição, para a Presidência da República, do candidato Luís Inácio Lula da Silva gerou uma onda de desconfiança nos investidores do mercado financeiro, o que contribuiu para acentuar o problema fiscal brasileiro. Em outras palavras, a crise de balanço de pagamentos, que estava latente, aflorou com a proximidade das eleições (BRESSER-PEREIRA, 2002, p. 15).

Afinal, se o presidente Fernando Collor de Mello, pertencente a um partido de direita, havia confiscado a poupança nacional em 1990, o que faria um presidente proveniente de um partido de esquerda? Sobretudo quando o PT e o próprio Lula, ao longo dos anos, haviam feito inúmeras declarações negativas sobre os “especuladores” do mercado.

Sobre o projeto de governo petista, é importante destacar que o Partido dos Trabalhadores manteve sua visão política de reformismo forte até 2001, com críticas explícitas à priorização da estabilidade de preços em detrimento do crescimento econômico e da inclusão social. Esse ideário radical havia fundamentado a proposta partidária nas eleições presidenciais de 1989, 1994 e 1998, nas quais o candidato do PT foi derrotado, respectivamente, por Collor e FHC.

Em 2002, na quarta eleição presidencial em que Lula se candidatou, observou-se uma inflexão em suas propostas de governo e o surgimento da “segunda alma” do partido (SINGER, 2012), marcada pelo pragmatismo e denominada “Anhembi”, em referência ao local onde foi divulgada a “Carta ao Povo Brasileiro”.

Nesse documento, o candidato petista assumiu publicamente o compromisso de manter os contratos e a política econômica vigente, a qual se estruturava a partir do tripé composto pelas metas de inflação, pelo *superavit* primário e pelas taxas de câmbio flutuante. Assim, na referida carta, o candidato Lula afirma que:

[n]ão importa a quem a crise beneficia ou prejudica eleitoralmente, pois ela prejudica o Brasil. O que importa é que ela precisa ser evitada, pois causará sofrimento irreparável para a maioria da população. Para evitá-la, é preciso compreender que a margem de manobra da política econômica no curto prazo é pequena (LULA, 2002, p. 03)³⁴.

Nesse momento em que o comitê de Lula opta por se comprometer publicamente com as demandas do empresariado brasileiro, o qual estava receoso quanto à continuidade da política econômica que estava em vigência, é dado um sinal de que o radicalismo petista havia sido, no mínimo, interrompido (SINGER, 2012, p. 96).

Outro sinal de que o PT havia mudado reside na formação da sua base de apoio político: ao contrário das eleições anteriores, em 2002, o PT se coligou, além de partidos de esquerda, como o Partido Comunista do Brasil (PC do B), com partidos mais conservadores, como o Partido Progressista (PP) e o Partido Liberal (PL).

Além disso, ao vencer o candidato da situação – José Serra (PSDB) – e ser eleito presidente com 53 milhões de votos (no fim de 2002), Lula montou uma base menos ideológica e mais pragmática, com vistas a garantir a maioria no plenário. Assim, sua coalizão se destacou em relação a dos governos anteriores, dada a ampliação do número de partidos que a integravam, como pode ser observado no Anexo 1 desse trabalho, e a maior amplitude ideológica que havia entre os seus membros³⁵.

³⁴ A Carta ao Povo Brasileiro, escrita por Luiz Inácio Lula da Silva e divulgada em 22 de junho de 2002, encontra-se disponível em <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>>. Acesso em 14 jan. 2014.

³⁵ Cabe lembrar que o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em diferentes momentos dos seus dois mandatos, contou com o apoio de, no máximo, cinco partidos: a saber, com o seu próprio partido, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), com o Partido da Frente Liberal (PFL),

No entanto, a ampliação da base parlamentar aliada não foi proporcional ao seu aumento no gabinete presidencial: segundo D´Araújo (2009, p. 122), o governo Lula foi o único do período pós-88 em que o partido do presidente ocupou mais de 60% das pastas ministeriais, o que foi denominado de superrepresentação do PT.

Cumprir realçar que, diante da complexidade e da fragmentação de sua base aliada, a Presidência petista organizou-se inicialmente para realizar a coordenação de governo a partir de uma ação conjunta estabelecida entre o Ministério da Fazenda, que definia e acompanhava o alcance das metas de inflação e de *superavit* primário, determinando os montantes e as instituições afetadas pelos contingenciamentos orçamentários, e a Casa Civil, responsável pela coordenação política do governo, ou seja, pela sua articulação com o Congresso, os Estados e municípios, e o gabinete presidencial (LAMEIRÃO, 2011).

Até 2005, o Ministério da Fazenda foi coordenado por Antônio Palocci, renomado político petista com experiência prévia na Prefeitura de Ribeirão Preto/SP. Palocci defendia a manutenção de uma política econômica mais conservadora, que trouxesse estabilidade e controle inflacionário ao país, enquanto a Casa Civil era capitaneada por José Dirceu, político com histórico de atuação de esquerda e um dos mais influentes no PT.

Nesse cenário, marcado pela crise fiscal e pela existência concomitante das “duas almas petistas”, o início do primeiro mandato do governo Lula foi orientado para a implementação de uma política econômica conservadora, que objetivava garantir estabilidade econômica, e para os projetos sociais de transferência condicionada de renda e de segurança alimentar, bandeiras relevantes do candidato petista na campanha eleitoral (DIAS, 2012).

Logo, nesses primeiros anos de Presidência petista, o Ministério das Cidades não foi espaço de política prioritária e, conseqüentemente, enfrentou dificuldades financeiras significativas.

com o Partido Progressista Brasileiro (PPB) e com Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Todos esses, por sua vez, considerados como sendo de centro ou de direita. Em contraste, o governo Lula, ao longo dos seus oito anos, contou com uma base aliada que variou de quatro a nove partidos, abrigando partidos de esquerda, como o próprio partido do presidente, o Partido dos Trabalhadores (PT), e também o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e o Partido Popular Socialista (PPS); além de partidos de direita, como o PTB, o Partido Liberal (PL) e o Partido Progressista (PP); e partidos de centro, como o PMDB. A caracterização dos partidos no espectro direita-esquerda foi feita segundo o ordenamento ideológico dos partidos políticos brasileiros feito por Zucco e Power (2009).

Ao longo do primeiro mandato do governo Lula, contudo, a situação fiscal começou a melhorar. Passado o período de incerteza inicial, ficou claro o compromisso do governo de manter a política econômica ortodoxa e de alcançar as metas de *superavit* primário, a fim de honrar com o pagamento da dívida pública brasileira. Ademais, em 2005, após negociação intensa com o FMI, foi aprovado o Projeto Piloto de Investimento (doravante, PPI), o qual permitiu que os gastos em infraestrutura fossem excluídos do cálculo do *superavit* primário, possibilitando a retomada dos investimentos governamentais.

Contudo, em março desse mesmo ano, devido, entre outros fatores, à insatisfação da base aliada com o seu espaço no governo, apareceram as primeiras denúncias de corrupção envolvendo políticos renomados do PT, inclusive José Dirceu. Essas acusações de corrupção política mediante a compra de votos parlamentares no Congresso Nacional, as quais foram denominadas ‘mensalão’ pela mídia, dominaram o noticiário nacional por alguns meses, culminando na saída de vários dirigentes do PT de seus cargos e enfraquecendo o mesmo perante os partidos aliados e os da oposição.

Assim, ainda no referido ano, José Dirceu foi substituído por Dilma Rousseff, que ocupava o cargo de ministra de Minas e Energia e defendia posições desenvolvimentistas. Ela assumiu, então, o comando de uma Casa Civil cujas atribuições haviam sido substancialmente alteradas diante do escândalo político: a instituição passou a se concentrar nas funções de coordenação e monitoramento das ações ministeriais, enquanto suas antigas atribuições, ligadas ao relacionamento com o Congresso e com entes da Federação, foram transferidas para uma recém-criada Secretaria de Relações Institucionais. Adicionalmente, frente à necessidade de recomposição da sua governabilidade, o presidente Lula optou por viabilizar, no gabinete presidencial, maior espaço para os partidos da sua base aliada. Dentre os ministérios envolvidos nos esforços para minimizar essa crise política, encontrava-se o Ministério das Cidades, o qual foi cedido ao Partido Progressista (PP)³⁶ em julho de 2005.

³⁶ Sobre o Partido Progressista (PP), vale ressaltar que, segundo Power e Zucco (2009), ele é uma organização partidária conservadora, fundada originalmente como ARENA, em 1966. Ao longo de sua história, o PP mudou de nome várias vezes, sendo denominado Partido Democrático Social (PDS), em 1979; Partido Progressista Reformador (PPR), em 1993; Partido Progressista Brasileiro (PPB), em 1995; e Partido Progressista, a partir de 2003. Adicionalmente, vale notar que, desde o início dos anos 2000, o PP gradualmente passou a ocupar cargos de direção em órgãos governamentais ligados ao tema urbano, ainda que o partido não tenha a questão urbana como um de seus princípios fundamentais. Assim, representantes desse partido, em fevereiro de 2014, ocupavam o principal cargo de direção no Ministério das Cidades e na Secretaria de Habitação do município de São Paulo.

Em março de 2006, quando ainda eram sentidos os efeitos negativos da crise política do ano anterior, surgiram novas denúncias de corrupção e irregularidades envolvendo Antônio Palocci, então Ministro da Fazenda. Ele, que havia conquistado a confiança do empresariado em relação à continuidade da política econômica e que era considerado um homem forte do governo – papel que foi reforçado pela saída de José Dirceu, não conseguiu enfrentar a pressão dessas denúncias somada às críticas (provenientes de partidos de esquerda e de membros do próprio governo) à sua condução da política econômica, a qual, embora tenha logrado a estabilidade econômica, não conseguiu estimular o crescimento. Palocci foi, então, substituído por Guido Mantega, que era presidente do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) na ocasião.

Embora Mantega, assim como Rouseff, tivesse um perfil desenvolvimentista, a troca ministerial na Fazenda não foi orientada para produzir alterações imediatas na condução da política econômica. Como afirmou o deputado Maurício Rands (PT-PE), em março de 2006:

eu penso que o afastamento do ministro Palocci, ainda que definitivo, não vai colocar em risco a solidez da economia brasileira. Os fundamentos da política cambial, da política de juros e no (*sic*) equilíbrio fiscal estão já confirmando que a economia brasileira não vai sofrer abalos com a substituição de uma pessoa, porque o ministro Guido Mantega está indicado para o cargo e vai manter essas diretrizes³⁷.

Ao fim e ao cabo, observa-se que a troca de ministros, na Casa Civil e na Fazenda, gradualmente determinou o surgimento um novo arranjo coordenativo no governo. Nele, Rouseff passou a ter um papel de destaque na formulação e no monitoramento de projetos prioritários, além de participar, até mesmo por sua afinidade de orientações desenvolvimentistas com Mantega, das decisões sobre a política econômica.

Além disso, as mudanças na direção do Ministério da Fazenda e da Casa Civil, somadas ao pífio desempenho da economia (que apresentava taxa de crescimento anual abaixo de 2%), foram fatores decisivos na reorientação das diretrizes da chamada “era Palocci”, os quais permitiram, em especial no segundo mandato do governo Lula, flexibilizar a política fiscal e retomar a agenda desenvolvimentista (LOUREIRO; SANTOS; GOMIDE, 2011). Em outras palavras, “depois de Palocci ter sido afastado (ainda no final do primeiro governo), com Dilma Rouseff na Casa Civil, teve início no governo uma orientação desenvolvimentista. Um Estado

³⁷ Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/camaranoticias/noticias/85439.html>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

forte que investe na construção de infraestrutura econômica e social (...) (MARICATO, 2012, p. 31)”.

Além disso, em relação à dinâmica política, a crise de 2005 afastou do governo as classes média e alta, que haviam votado no PT em 2002. As classes de renda mais baixa, por outro lado, beneficiadas pela estabilidade econômica, pela valorização do salário mínimo e por políticas como o Bolsa Família, mantiveram e ampliaram sua adesão ao projeto petista, tornando-se sua nova base eleitoral (SINGER, 2012). Essa parcela populacional, além do mais, era aquela em que se concentrava a maior parte do *deficit* habitacional e a qual tinha menos acesso aos serviços de saneamento ambiental, de modo que apresentava grande potencial para se beneficiar com as políticas urbanas capitaneadas pelo MCidades.

3.3 A estrutura institucional do Ministério das Cidades

Com o MCidades, visava-se concentrar a responsabilidade pela política urbana em um único órgão do governo federal, com vistas a diminuir a fragmentação existente anteriormente. Segundo informações obtidas no site do próprio ministério, ele “constituiu um fato inovador nas políticas urbanas, na medida em que superou o recorte setorial da habitação, do saneamento e dos transportes (mobilidade) e trânsito para integrá-los levando em consideração o uso e a ocupação do solo”.³⁸ Assim, vê-se que, desde a sua criação, esse órgão tinha como objetivo desenvolver uma política urbana ampla, agregadora dos problemas encontrados nas cidades e não restrita ao tema habitacional. A Lei n. 10.683 de 28 de maio de 2003, que criou o MCidades, estabeleceu como suas competências: a) política de desenvolvimento urbano; b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e com organizações não governamentais, de ações e programas de urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; d) política de subsídio à habitação popular, ao saneamento e ao transporte urbano; e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; f) participação na formulação das diretrizes gerais voltadas para a

³⁸ Informações disponíveis em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio.html>. Acesso em: 24.12.2013.

conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e da gestão do saneamento.

Para viabilizar essas responsabilidades, segundo o Decreto nº 4.665 de 3 de abril de 2003, o ministério foi estruturado em quatro órgãos setoriais, além da Secretaria Executiva³⁹. À Secretaria Nacional de Habitação (SNH), competia formular e acompanhar os instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação, visando a universalização do acesso à moradia e a promoção da consolidação e modernização da legislação do setor habitacional.

As responsabilidades da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) eram, principalmente, formular e acompanhar a implantação da Política Nacional de Saneamento Ambiental, a fim de garantir a universalização dos serviços de saneamento ambiental. Já a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) possuía atribuições relacionadas à formulação e ao acompanhamento da Política Nacional de Programas Urbanos, além de responsabilizar-se pelos programas urbanos voltados para o conjunto dos municípios brasileiros e pela promoção de ações de universalização do acesso à terra urbanizada.

À Secretaria Nacional de Transporte da Mobilidade Urbana (SEMOB), cabia formular e acompanhar a Política Nacional da Mobilidade Urbana e os instrumentos necessários à sua implementação. Além disso, a mesma deveria garantir sua integração com as demais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano sustentável (especialmente as de habitação, saneamento, meio ambiente e demais programas urbanos).

Sobre essa estruturação ministerial, vale ponderar que ela acaba por consolidar a divisão da questão urbana em diferentes setores, criando um paradoxo: o ministério foi criado para unificar as políticas setoriais que compunham a questão urbana, mas estruturou-se a partir da divisão de competências. A fim de garantir a intersetorialidade da ação ministerial, seria necessário, portanto, um esforço de integração e coordenação interna entre as secretarias, o que poderia ser efetuado pela Secretaria Executiva.

³⁹ Além dessas secretarias, o ministério também contava com outros órgãos de assistência direta e imediata ao ministro de Estado e com entidades vinculadas. Para mais informações sobre a estrutura organizacional do ministério, consulte o Anexo 2.

3.4 A equipe do Ministério das Cidades (2003-2006)

Além de representar uma inovação institucional por concentrar em um único órgão do governo federal todas as atividades de política urbana, outro ponto de destaque do MCidades é a composição de sua equipe inicial. Segundo diversos entrevistados, esse ministério aproveitou a experiência de servidores que trabalhavam com o tema urbano na gestão pública federal, integrando-os, com sucesso, na nova estrutura ministerial. Adicionalmente, sabe-se que o corpo diretivo do novo ministério, de modo geral, compôs-se por pessoas ligadas ao presidente ou ao PT, assim como ao projeto político do partido para a área urbana. Tais pessoas possuíam notável capacidade intelectual e experiência profissional na área. Como se afirmou,

a primeira equipe que compôs o time que dirigiu o MCidades resultou numa convergência também rara de militantes sindicalistas, profissionais e acadêmicos com participação anterior em experiências de administração pública e muito prestigiada no meio técnico e acadêmico, além de forte inserção nos movimentos sociais urbanos (MARICATO, 2012, p. 26).

Segundo uma das pessoas entrevistadas, que trabalhou no MCidades nesse período, a conjunção de tantos expoentes da reforma urbana em um ministério “gerou muita empolgação e engajamento com o projeto petista”.

Dois perfis de pessoas ocuparam, nessa fase, os cargos diretivos do MCidades: de um lado, havia dirigentes como o ministro Olívio Dutra, que ocupou o cargo entre janeiro de 2003 e julho de 2005. Dutra era um membro fundador do PT e político eleito para cargos do Poder Executivo⁴⁰, nos quais se destacou pelo desenvolvimento de políticas inovadoras, como o Orçamento Participativo. Do outro lado, estavam os secretários do Ministério das Cidades, atores técnico-políticos, com ampla experiência profissional na elaboração e implementação de políticas urbanas em diferentes esferas da administração pública do país. Dentre os integrantes desse segundo grupo, estão: Jorge Hereda, que ocupou o cargo de secretário nacional de Habitação (2003–2005); Inês Magalhães, diretora do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários; Raquel Rolnik, secretária nacional de Programas Urbanos (2003–2007); José Carlos Xavier, secretário nacional de Mobilidade Urbana (2003–2007); Abelardo de Oliveira Filho,

⁴⁰ Olívio Dutra foi, através do PT, prefeito de Porto Alegre (1989–1992) e governador do Rio Grande do Sul (1998–2002).

secretário nacional de Saneamento Ambiental (2003–2007) e Ermínia Maricato, secretária executiva do MCidades (2003–2005)⁴¹.

Entre os dirigentes técnico-políticos, vários haviam ocupado cargos de direção em São Paulo. Assim, na gestão municipal de Luiza Erundina (1989–1992), Maricato foi secretária de Habitação, Hereda foi presidente da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), Rolnik foi diretora de Planejamento e Magalhães trabalhou, como assistente de Vicente Trevas, na Administração Regional da Sé.

No entanto, apesar dessa proximidade na trajetória profissional e do alinhamento amplo quanto ao projeto político a ser implantado pelo MCidades, é imprescindível olhar o grupo dos dirigentes técnico-políticos com atenção, pois nele havia divergências quanto à forma de concretizar a política urbana. Assim, segundo um dos entrevistados, “a ideia de que há um único grupo no MCidades é errada, havia muitas clivagens e ninguém imagina isso de fora”.

Adicionalmente, embora muitos entrevistados tenham confirmado que essa equipe possuía uma incrível capacidade técnica e que sua atuação foi dificultada pelo ajuste fiscal, alguns deles, incluindo altos funcionários do MCidades, afirmaram que faltava a ela um senso prático, que conseguisse traduzir os ideais em políticas públicas. Desse modo, pode-se afirmar que houve dificuldades em tornar a política urbana operacionalizável, levando em consideração os limites políticos e econômicos impostos pela realidade.

Além disso, é necessário esclarecer a atuação de Ermínia Maricato, secretária executiva. Profissional com vasto conhecimento, experiência e militância na questão habitacional e urbana, essa dirigente teve um papel importante na coordenação do Ministério das Cidades. Vários entrevistados afirmaram que, como o ministro entendia pouco da questão urbana, ele delegava as discussões mais técnicas à sua secretária executiva, a qual acabava por dar o tom do ministério e por realizar sua coordenação interna, incluindo a realização de reuniões com representantes de todas as secretarias.

No entanto, com a crise de 2005, o MCidades foi inserido na reforma ministerial realizada para garantir a governabilidade. Assim, Olívio Dutra foi substituído por Marcio Fortes, um quadro técnico indicado pelo presidente da Câmara dos Deputados, Severino Cavalcanti (PE) do

⁴¹ Para informações adicionais sobre suas trajetórias políticas e profissionais, vide o Anexo 3.

PP, partido da base governista. Filiado ao partido desde 2001, Fortes possuía ampla experiência na administração pública federal, embora a área urbana fosse um campo novo para ele⁴².

A troca ministerial iniciou um ciclo de incerteza sobre a continuidade da política urbana, a qual se encontrava em processo de formulação e implementação baseado no Projeto Moradia. Além disso, essa troca gerou o desligamento da equipe ligada ao ministro e à Secretaria-Executiva, inclusive o desligamento da própria secretária executiva e de parte dos membros das secretarias setoriais. O êxodo dessa parcela da equipe ministerial pode ser entendido como fruto da insatisfação com a crise política e com a dificuldade da ação governamental. Segundo um alto funcionário do Ministério, “a equipe original do MCidades começou a se desmontar antes de 2005, houve decepção com mensalão e com a máquina complexa do governo”. Além disso, houve insatisfação com a própria concessão do MCidades a um partido aliado, entendida como um passo necessário para manter a estabilidade do mandato de Lula, mas cujo efeito reverso foi o “sacrifício” do ministério e o fim de um “ciclo que prenunciava reformas urbanas, em especial a reforma fundiária e imobiliária (MARICATO, 2012, p. 9)”.

Não obstante, atendendo aos pedidos da Presidência, Fortes manteve, até o fim do primeiro mandato do presidente Lula, a direção das quatro secretarias setoriais do MCidades – SNH, SNSA, SEMOB e SNPU – sob a responsabilidade dos indicados pelo PT. A saída de Jorge Hereda (SNH), em 2005, para assumir a vice-presidência da CEF não representou perda para o PT, pois ele foi substituído por Inês Magalhães, diretora do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (DUAP) e também ligada ao partido. Na verdade, essa mudança acabou por estreitar os vínculos entre a CEF, uma instituição de suma importância para a política habitacional, e o Ministério das Cidades.

Por outro lado, Fortes indicou novos secretários executivos: Felipe Mendes de Oliveira e Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo, os quais tinham experiência profissional na área pública, mas não eram especialistas na temática urbana. Dessa forma, nota-se que a equipe do Ministério das Cidades, entre 2005 e 2006, teve um perfil distinto daquele da primeira fase, como detalhado no Anexo 4. Ainda que todos os secretários setoriais tenham sido mantidos, a nova equipe da

⁴² Anteriormente, Fortes havia ocupado o cargo de secretário executivo no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2003–2005), no Ministério da Agricultura (1995–2002) e no Ministério de Minas e Energia (1990–1992), além de ter assumido interinamente a pasta de Minas e Energia no governo Itamar Franco (1992–1994).

Secretária-Executiva e do Gabinete do ministro não possuía experiência específica na área urbana.

Não obstante, as entrevistas apontaram que a nova equipe ministerial, contrariando as expectativas fundamentadas na literatura, não tentou implementar uma agenda própria e distinta da presidencial. Ao contrário, ela deu continuidade à implementação de políticas públicas que já estavam em andamento no MCidades, como será indicado posteriormente. No tocante à atribuição de coordenação interna, previamente desempenhada pela secretaria executiva Ermínia Maricato, também não houve dissenso. Segundo vários entrevistados, após a mudança de ministros, não existiram mais iniciativas significativas de alinhamento ou coordenação interna por parte do Gabinete ou da Secretaria-Executiva do MCidades, consolidando-se a fragmentação da atuação setorial. Assim, segundo um entrevistado, “depois da Ermínia, nunca mais vi um Secretário Executivo combinar com ministro. Secretaria-Executiva e Gabinete se encastelaram”.

Em suma, concluiu-se que, com a substituição de Olívio Dutra, a presença de membros do partido presidencial em diferentes postos diretivos no MCidades diminuiu. Assim, o PT passou a compartilhar o espaço do ministério com dirigentes de outros partidos. Além disso, como aponta um dos entrevistados, se olharmos para os vínculos externos que as secretarias estabeleceram com importantes centros de decisão e execução da questão urbana, com destaque para a CEF, a questão da redução da presença de membros do partido do presidente no ministério pode ser minimizada. Afinal, segundo suas palavras,

desde o começo, o objetivo do Hereda, Ermínia e Inês era ocupar a Caixa, pois o seu vice-presidente era ligado ao FHC e a Palocci. Afinal, a Caixa era quem fazia a habitação acontecer no Brasil, logo tomá-la era uma meta deles. Na sua segunda fase, a Ermínia perde o cargo, cargos diretivos vão sendo tomados pelo PP, o PT vai sendo ilhado, mas, ao mesmo, tempo, consegue construir outras ligações externas. O Hereda vira vice-presidente da CEF e Inês se torna secretária da SNH. No fim, o PT ganha na política habitacional, mas a agenda urbana se fragmenta cada vez mais.

Assim, como explicitado no relato acima, a CEF era um órgão de suma importância para a política habitacional. Por conta do seu papel essencial na operacionalização dessa política e no seu caráter descentralizado, a possível oposição desse banco às decisões do MCidades poderia inviabilizar ou dificultar notavelmente a adequada implementação dessas ações. Portanto, ‘ocupar’ a CEF foi um importante movimento estratégico para a equipe diretiva do MCidades,

que objetivava aumentar sua influência naquela organização e alinhar a atuação da CEF e do Ministério.

3.5 A criação e o desenvolvimento institucional do Ministério das Cidades (2003–2006)

A proposta do Projeto Moradia foi a principal inspiração para a política desenvolvida pelo MCidades, no primeiro mandato do governo Lula. Contudo, devido aos impasses políticos e financeiros, a proposta foi executada heterogeneamente. Alguns temas foram implantados com mais celeridade, como os vinculados à institucionalização ministerial e à gestão e controle social. Outras temáticas, principalmente as vinculadas às questões urbano-fundiárias, não tiveram muitos avanços neste período (ROMAGNOLI, 2012). Adicionalmente, cumpre destacar que a pasta das Cidades recebeu e deu continuidade aos projetos urbanos do governo FHC.

Antes, porém, de analisar as principais ações desenvolvidas, durante esses anos, no MCidades, cumpre tecer uma breve reflexão sobre a disponibilidade orçamentária para essa instituição.

3.5.1 As restrições financeiras do MCidades (2003-2006)

Entre 2003 e 2006, de modo geral, o ministério não teve políticas prioritárias e, por conseguinte, não contou com um fluxo regular e significativo de recursos, o que dificultou a execução e o planejamento de médio-longo prazo de suas ações. Dentre as principais razões para esse impasse, estão os contingenciamentos orçamentários, que atingiam as emendas parlamentares e o montante disponível para investimentos, as restrições de financiamento do FGTS e os contratos vigentes do governo anterior, os quais serão analisados a seguir.

Nos anos posteriores à sua criação, os investimentos do Ministério das Cidades foram notavelmente afetados pelos cortes na previsão orçamentária: em 2003, o contingenciamento orçamentário foi da ordem de 85%⁴³ e, em 2004, de 62,5% (MUGNATO, 2004), sendo o

⁴³ Corte de 85% esvazia pasta de Olívio; Ciro perde 90%. *Folha de São Paulo*, 12 fev. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1202200303.htm>>. Acesso em: 12 dez.2013.

ministério da área social mais atingido. Os cortes anunciados pelo governo federal, nesses anos, também atingiam as emendas orçamentárias⁴⁴ destinadas a obras urbanas, contribuindo para aumentar a escassez orçamentária do MCidades. Sobre essas emendas, cabe ainda afirmar que elas respondiam por uma parte significativa do orçamento do ministério⁴⁵, e que, segundo entrevistados, as mesmas dificultavam o planejamento integrado dos investimentos, pois os parlamentares indicavam a localidade e o tipo de obra a ser executado pelo MCidades, o que não necessariamente era feito em alinhamento com a agenda ministerial.

Destaca-se que, para enfrentar a crise fiscal do início do primeiro mandato do governo Lula, Antônio Palocci (então ministro da Fazenda) optou por executar uma política econômica ortodoxa, a qual visava garantir o alcance da meta do *superavit* primário e, conseqüentemente, diminuir os investimentos governamentais. Assim, o governo teve que elencar prioridades – como o Bolsa Família – que contaram com recursos perenes, enquanto contingenciou os recursos de outras áreas – como a política urbana, que estava em um processo de formulação de políticas e de consolidação institucional. Deduz-se que, em um cenário de bonança econômica, a alocação orçamentária seria diferente, pois todas as áreas, prioritárias ou não, teriam maior segurança financeira.

Em relação ao FGTS, principal instrumento financeiro da política urbana, faz-se necessário dizer que ele foi afetado pela recessão econômica da década de 80. O aumento do desemprego e a diminuição dos salários geraram a elevação de saques no Fundo e reduziram a sua base de arrecadação. Ao fim e ao cabo, o FGTS sofreu uma significativa queda de receitas, ao mesmo tempo em que mais saques foram realizados. Nesse contexto, o Fundo passou a dificultar o acesso dos agentes públicos aos investimentos em desenvolvimento urbano, o que foi potencializado, em 1998, a pedido do Conselho Monetário Nacional (CMN), tendo em vista o acirramento da crise fiscal no país. Assim, os investimentos realizados no setor de saneamento, por exemplo, que eram equivalentes a 0,34% do PIB na década de 70, caíram para 0,28% na década de 80 e para 0,13% na década de 90 (FERREIRA, 2005, p. 17).

⁴⁴ Cortes deixarão 11 milhões sem saneamento. *Folha de São Paulo*, 15 fev. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1502200312.htm>>. Acesso em: 12 dez.2013.

⁴⁵ Segundo Maricato (2012, p. 51), os gastos com emendas parlamentares equivaliam a cerca de 50% dos recursos disponíveis ao Ministério das Cidades, em seus primeiros anos.

Objetivando retomar os financiamentos do FGTS, a Presidência iniciou, no final de 2003, uma articulação com o FMI para inserir os gastos com infraestrutura social, como a habitação e o saneamento, na negociação com esta instituição (ATHIAS, 2003), a fim de também permitir a exclusão de investimentos em infraestrutura social do cálculo do *superavit* primário. Essa movimentação produziu, além da aprovação do PPI, em 2005, resultados positivos já no final de 2003: nesse ano, o governo conseguiu liberar R\$ 1,7 bilhão do FGTS para investimentos em saneamento, montante que foi elevado para R\$ 2,9 bilhões em 2004⁴⁶, sendo que esses gastos poderiam ser excluídos do cálculo do *superavit* primário.

No tocante aos projetos antigos, herdados do governo de FHC, tem-se que os mesmos correspondiam a 1.670 obras incompletas. Segundo entrevista de Ermínia Maricato (SALOMON, 2003), o MCidades preferiu finalizar essas iniciativas a começar novas obras, o que potencializou o problema financeiro, pois o ministério precisou lidar com o ajuste fiscal e com os pagamentos e obras que o governo anterior havia deixado pendentes.

Dentre as ações do governo anterior, uma merece destaque pela sua capacidade de potencializar recursos para as ações urbanas. Trata-se do Programa Habitar-Brasil, o qual foi assinado em 1999 e consistia no financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para ações de urbanização de assentamentos precários, totalizando R\$ 1.367 bilhões. A utilização desse montante, entretanto, demandava 40% de contrapartida do OGU, o que não havia ocorrido de forma satisfatória em virtude da crise fiscal. Assim, em 2002, apenas R\$ 38 milhões (de um orçamento de R\$ 128 milhões) foram liberados⁴⁷. O MCidades almejou, portanto, viabilizar a execução desses programas de urbanização, tornando-os prioritários e garantindo os recursos necessários.

Em suma, no início do primeiro mandato do presidente Lula, o MCidades passou por dificuldades financeiras, tendo em vista que as previsões na lei orçamentária frequentemente não se concretizaram, que havia pendências financeiras e de obras do governo anterior e que as fontes de financiamento do FGTS estavam inicialmente reduzidas.

⁴⁶ O projeto foi aprovado pelo FMI sob a condição de que os usuários arcassem com os custos das obras, o que não compreendia o conceito de subsídio e inviabilizava a execução de obras de saneamento em assentamentos precários.

⁴⁷ Olívio Dutra vai gerir habitação e trânsito. *Folha de São Paulo*, 03 jan. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0301200317.htm>>. Acesso em 08 jan. 2014.

No entanto, ao longo desse período, a situação fiscal do país melhorou, contribuindo para o aumento paulatino da previsão dos investimentos na LOA e para a redução dos contingenciamentos. Ademais, os recursos não orçamentários, como o FGTS e o SBPE, foram gradualmente ampliados, em virtude dos acordos com o FMI e das melhorias no marco regulatório, as quais serão descritas mais adiante. Logo, no fim desse período, o cenário financeiro do MCidades era nitidamente melhor, assim como a eficiência da atuação governamental, entendida como a relação entre o valor autorizado e o liquidado, como pode ser verificado nas Tabelas 2 e 3.

TABELA 2 – Previsão orçamentária na LOA para MCidades (em R\$)

Dotação LOA Para MCidades (em R\$)						
	Dotação inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	Liquidado/Autorizado
2003	0	3,202,935,590.00	1,516,839,393.00	1,516,836,298.00	1,036,238,525.00	47.40%
2004	2,568,177,333.00	2,970,074,595.00	2,027,969,626.00	2,027,969,626.00	1,399,374,116.00	68.30%
2005	4,057,993,744.00	4,497,383,091.00	2,817,254,763.00	2,817,254,763.00	1,127,891,938.00	62.60%
2006	3,884,447,761.00	5,103,413,785.00	3,710,390,189.00	3,710,390,189.00	1,252,860,334.00	72.70%

Fonte: SIGA Brasil/ LOA - Execução Orçamentária por Órgão

Nota: Dados trabalhados pela autora

TABELA 3 – Recursos autorizados/Realizados pelo MCidades (2005-2006)

	2005			2006			2006/2005 (%)	
	Autorizado	Realizado	%	Autorizado	Realizado	%	Autorizado	Realizado
Recursos orçamentários (LOA + Créditos)	\$4,586,797,155.00	\$2,818,228,013.58	61	\$5,103,413,785.00	\$3,710,390,235.00	72	111	131
Recursos não-orçamentários	\$7,540,347,800.00	\$6,119,666,438.43	81	\$10,508,085,946.41	\$6,899,688,778.97	65	139	112
TOTAL	\$12,127,144,955.00	\$8,937,894,452.01	73	\$15,611,499,731.41	\$10,610,079,013.97	68	128	118

Fontes: Relatórios Anuais do PPA

Nota: Dados trabalhados pela autora.

3.5.2 Os avanços e retrocessos institucionais no Ministério das Cidades (2003-2006)

O início da atuação do Ministério das Cidades foi marcado pela necessidade de consolidar uma nova estrutura normativa e institucional, tendo em vista que anteriormente a temática urbana esteve sob a responsabilidade de várias instituições governamentais, o que dificultava o acúmulo de conhecimento e a continuidade das políticas. Além disso, era impreterível qualificar o conhecimento sobre a questão urbana e definir a melhor estratégia de ação em cada secretaria setorial (MARICATO, 2002).

Como exemplo, sabia-se que o *deficit* habitacional era imenso, atingindo 6,6 milhões de unidades, e que o mesmo concentrava-se na população com renda de até cinco salários mínimos, o que representava 92% da população com necessidade habitacional (BRASIL, 2004c, p. 136). No entanto, era necessário ampliar o conhecimento referente à localização geográfica, às características e aos desafios impostos por ele, assim como direcionar melhor as políticas para responderem adequadamente à sua composição.

No tocante ao saneamento, também era nítido que essa área demandava atuação pública, pois o acesso limitado a esses serviços poderia provocar graves problemas ambientais, de saúde, entre outros. De acordo com o censo de 2000, do total de 45,5 milhões de unidades habitacionais existentes nas cidades e no meio rural, apenas 76,7% tinha acesso à rede de abastecimento de água e cerca de 42,2% ao esgotamento sanitário (BRASIL, 2004b, p. 15). No entanto, havia um impasse em relação à titularidade dos serviços de saneamento: a responsabilidade seria das prefeituras ou dos Estados? Além disso, não se sabia se sua implementação deveria estar a cargo do poder público ou privado, o que tornava impreterível uma tomada de decisão referente ao plano de ação do governo federal quanto a esse setor.

Em relação ao transporte, segundo uma das entrevistadas, houve um período de incerteza sobre a melhor estratégia do governo federal para trabalhar nessa área. Desse modo, a SEMOB optou por desenvolver e divulgar o conceito de mobilidade urbana, o qual amparava-se nas noções de transporte coletivo, público e alternativo (bicicleta, a pé, etc.), em detrimento do transporte motorizado individual (carros)⁴⁸.

⁴⁸ É importante notar que, durante décadas, a política de transporte brasileira fundamentou-se na opção motorizada individual e na construção de rodovias, sendo o Ministério dos Transportes o seu principal executor. A proposta da

A Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), por sua vez, trabalhava com um tema totalmente novo no governo federal, de modo que precisou, por conseguinte, estruturar integralmente sua equipe e planos de ação. Segundo entrevistados, houve relativo consenso sobre como a secretaria deveria agir: a saber, com foco em ações que potencializassem as capacidades municipais de planejamento urbano e na estruturação de um programa de apoio à regularização fundiária, o qual seria implementado diretamente pelos municípios.

De maneira geral, pode-se afirmar que o MCidades alcançou importantes avanços institucionais no primeiro mandato do governo Lula, ainda que tenha enfrentado dificuldades financeiras. Não obstante, como pode ser observado no Quadro 2, os avanços estiveram concentrados na SNH, SNPU e SNSA.

QUADRO 2 – Avanços institucionais do Ministério das Cidades por Secretaria (2003–2006)

	2003	2004	2005	2006
SNH		Política Nacional de Habitação e do Conselho das Cidades; Aperfeiçoamento do marco regulatório do setor: Lei n. 10.931.	SNHIS e FNHIS	PLanHab
SNSA			Lei de Consórcios Públicos	
SNPU	Programa Papel Passado - regularização fundiária.		Campanha Nacional "Plano Diretor Participativo - Cidade de Todos".	
SEMOB		Iniciado debate sobre Política Nacional de Mobilidade Urbana (aprovada na Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012) e Saneamento Ambiental		

Fontes: Elaborado pela autora com base nos Relatórios Anuais de Avaliação do PPA e em literatura especializada

Em 2003, ano de sua criação, a atuação do MCidades esteve relacionada a três frentes principais. A primeira se refere à sua estruturação institucional, incluindo a definição do seu regimento interno e a montagem de sua equipe. A segunda frente voltava-se para a gestão e a participação social nas políticas urbanas. Assim, no fim de 2003, foi realizada a *1ª Conferência Nacional das Cidades*, a qual contou com a participação de 2.095 delegados dos 26 Estados e do Distrito Federal. Durante a mesma, optou-se, entre outras coisas, pela criação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), o qual foi instalado em 2004. Por fim, a terceira frente consistia na execução de programas de baixo orçamento, especialmente por parte da SNPU, a

SEMOB, portanto, era inovadora e certamente enfrentaria oposição dos interesses consolidados, como empresas de ônibus, empresas de fabricação de automóveis, etc.

qual desenvolveu ações de capacitação de municípios em relação aos instrumentos urbanos estabelecidos no Estatuto das Cidades e de apoio à regularização fundiária em áreas da União no âmbito do “Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável” ou “Cidade Legal”, o qual estava em processo de elaboração.

Desse modo, o ano de 2003 foi caracterizado pela realização de ações estruturantes e de baixo custo, ao passo que a execução de obras, com destaque para as de habitação e saneamento, foi severamente afetada pelo ajuste fiscal. Um resumo das promessas e dos resultados alcançados pelo MCidades demonstra que suas ações ficaram aquém do esperado⁴⁹, como explicita o Quadro 3.

QUADRO 3 - Resumo das promessas e resultados do MCidades - 2003

Promessas	Estruturar um programa de regularização fundiária em assentamentos precários (SNPU).	Aumentar investimento em saneamento (SNSA). A expectativa do governo era terminar o ano com gastos executados de R\$ 1,291 bilhão (92,2% da previsão orçamentária).	Melhorar moradias em áreas de risco ou impróprias; realizar urbanização de assentamentos precários (SNH).
Resultados (dez/2003)	O programa "Papel Passado" ainda não tem orçamento.	Até novembro, o gasto com saneamento era de R\$ 509 milhões (39%).	Até novembro, foram gastos apenas R\$ 80 milhões em urbanização de favelas.
Fonte: Jornal Folha de São Paulo, 26 de dezembro de 2003, p. A-07			

Mesmo com os exíguos resultados obtidos, o ano de 2004 se iniciou com o MCidades sendo publicamente cobijado pela base governista⁵⁰, tendo em vista que o mesmo gerenciava verbas e obras que atendiam diretamente aos municípios, o que podia influenciar as eleições locais do segundo semestre.

Essa pressão, no entanto, não teve resultados e Lula decidiu manter o ministro Dutra no MCidades. Isso ocorreu em virtude do interesse do PT por ampliar sua votação nas eleições municipais e por manter a bandeira da reforma urbana em seu poder, de modo a não contrariar a esquerda da sigla, que, no final de 2003, havia sofrido um duro golpe com a expulsão de militantes mais radicais, como Heloísa Helena (AL).

⁴⁹ Chama a atenção o fato de que não há menção alguma, no rol de promessas ministeriais, à área de transporte, o que denota a baixa prioridade desse setor no âmbito do MCidades.

⁵⁰ Lula centraliza a reforma e tenta acalmar os ministros. *Folha de São Paulo*, 07 jan. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0701200402.htm>>. Acesso em: 08 jan. 2014.

Além de desenvolver pequenas obras de habitação e saneamento, o ministério obteve notáveis avanços institucionais, ainda em 2004, como a criação do Conselho das Cidades e o lançamento da Política Nacional de Habitação (PNH). Adicionalmente, foram aprovadas mudanças regulatórias que geraram notável impacto no aumento da produção habitacional, visto que conferiam maior segurança jurídica às empresas do setor construtivo para construir moradias voltadas para a classe média. Iniciou-se também uma mobilização para a elaboração e aprovação de políticas nacionais dos setores de mobilidade urbana e de saneamento ambiental. Tratava-se de iniciativas que demandavam articulação política, mas não requeriam elevado investimento financeiro, isto é, eram adequadas para serem implementadas em um cenário de restrição orçamentária. Sobre todos os avanços institucionais supracitados, falar-se-á detalhadamente a seguir.

Dentre os avanços institucionais desse ano, no eixo de gestão social, enfatiza-se a criação do ConCidades, uma estrutura de participação popular que foi viabilizada a partir de recomendações da 1ª Conferência Nacional das Cidades. Esse conselho é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, presidido pelo ministro das Cidades e composto por 86 titulares⁵¹, os quais possuem dois anos de mandato. De acordo com o Decreto nº 5790, de maio de 2006, ao ConCidades compete

estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), bem como acompanhar e avaliar a sua execução, em especial os programas relativos à política de gestão do solo urbano, de habitação, de saneamento ambiental, de mobilidade e transporte urbano.

No tocante ao fortalecimento institucional, destaca-se a nova Política Nacional de Habitação (PNH), a qual foi elaborada durante o ano de 2004 e contou com a contribuição de diversos atores, com destaque para o Conselho das Cidades. Ela nasceu como o “principal instrumento de orientação das estratégias e ações a serem implementadas pelo Governo Federal, que estabelece o arcabouço conceitual, estrutura as ações no campo da habitação e relaciona os agentes envolvidos na implementação da política” (BRASIL, 2010b, p.14).

⁵¹ Em detalhes, o ConCidades é composto pelos seguintes membros: 37 representantes do governo (dezesseis do Poder Público Federal, sendo três do ConCidades e um da Casa Civil; nove do Poder Público Estadual e doze do Poder Público Municipal) e 49 da sociedade civil (23 representantes de entidades voltadas para movimentos populares; oito de entidades empresariais; oito de entidades de trabalhadores; seis de entidades acadêmicas, profissionais e de pesquisa e quatro de organizações não governamentais).

Destaca-se que a PNH também trouxe a ideia de recriação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), que atenderia ao propósito de reestruturar o setor, em termos institucionais e legais, e de organizar os atores que atuam na área de habitação⁵². Cumpre lembrar que o SNH seguiu a mesma base do SFH do governo militar, organizando a produção habitacional do país em dois grupos, como pode ser observado na Figura 1.

FIGURA 1: Organograma do SNH



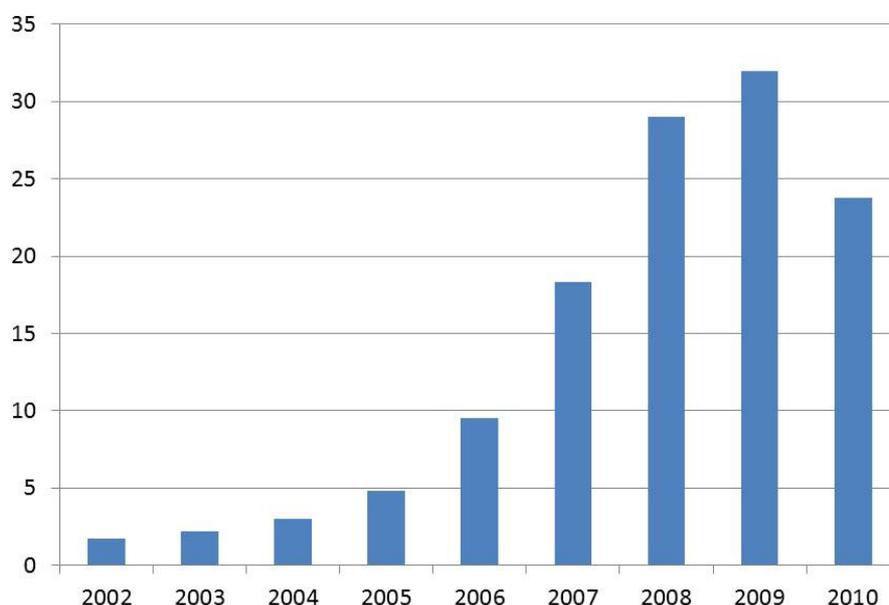
Fonte: BRASIL, Ministério das Cidades, 2010a, p. 15

Dessa forma, a política habitacional passou a operar com dois sistemas distintos, com públicos e fontes de financiamento diferentes: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM). O SNHIS voltava-se exclusivamente para a população de baixa renda e contava com subsídios do FGST. O SNHM, por outro lado, tinha a população de renda média como foco e uma de suas principais fontes de recursos era a poupança voluntária, a qual, por sua vez, provinha das instituições financeiras integrantes do SBPE.

⁵² Os principais atores envolvidos no SNH são: MCidades, Conselho das Cidades, Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, CEF, agentes públicos subnacionais (municípios, estados, DF – que possuem responsabilidades habitacionais específicas no âmbito local), agentes promotores (associações, cooperativas e outras entidades que atuem na área habitacional) e agentes financeiros (autorizados pelo CMN).

No que tange às mudanças normativas, o governo logrou aperfeiçoar a regulamentação do setor habitacional, o que propiciou maior segurança econômica e jurídica às empresas do setor de construção civil, além de as incentivarem a ampliar sua produção para suprir a demanda de moradia da classe média. Dentre essas mudanças, está a Lei nº 10.931/04 que, entre outras coisas, instituiu o “patrimônio de afetação”, permitindo a segregação do acervo de cada incorporação imobiliária, e alterou o processo de busca e apreensão de bens objeto dos contratos de alienação fiduciária⁵³, além da Resolução nº 3.259, aprovada pelo CMN, a qual tornou desvantajoso para os bancos privados reter os recursos de poupança privada no Banco Central, de modo que os mesmos passaram a ter mais incentivos para investi-los em atividades produtivas. Destaca-se também a Resolução nº 460/04 do Conselho Curador do FGTS, a qual limitou os subsídios do fundo à população com renda inferior a cinco salários mínimos. Segundo Bonduki (2009), um reflexo direto dessas revisões normativas é o aumento do investimento em habitação no SBPE, o qual passou de R\$ 2,2 bilhões para R\$ 27 bilhões entre 2002 e 2008. Para mais informações, confira o Gráfico 1 apresentado abaixo.

⁵³ Por alienação fiduciária, entende-se uma modalidade de contrato em que o comprador transfere, como garantia do empréstimo, a propriedade do bem ao financiador. A propriedade do bem volta ao comprador no momento em que ele completar o pagamento da última prestação. No entanto, no caso de atraso ou não pagamento das prestações, o imóvel pode ser retomado e vendido pelo financiador. Na legislação anterior, em casos de inadimplência, a propriedade do imóvel ao financiador era concretizada após sentença judicial; a partir de 2004, a posse plena do bem em favor do credor passa a ocorrer logo no início do processo.

Gráfico 1: Evolução dos investimentos do SBPE em Habitação

Fonte: *Abecip* (SBPE Jun/10) in Maricato, 2012, p. 61 (Em R\$ Bilhões)

Adicionalmente, destaca-se que, também em 2004, o MCidades iniciou ações para promover a elaboração e a aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, liderada pela SEMOB, assim como da Política Nacional de Saneamento Ambiental, com a SNSA. Ambas objetivavam definir as diretrizes nacionais e o papel de todos os atores envolvidos nesses setoriais; porém, as mesmas não foram finalizadas nesse ano: a de saneamento foi aprovada em 2007 e a de mobilidade urbana em 2012.

Em suma, observou-se que, em 2004, o MCidades continuou desenvolvendo ações de desenvolvimento institucional inspiradas no Projeto Moradia, tais como a instauração da PNH e as alterações nos marcos regulatórios voltados à viabilização da construção habitacional (pelo mercado privado) para a classe média, além daquelas que se relacionavam ao eixo de gestão social. Ademais, foi iniciado o processo de debate das políticas nacionais de mobilidade urbana e saneamento ambiental. Essas iniciativas, em sua maioria, tinham baixo custo e orientaram-se para a estruturação e institucionalização do setor urbano, o que condizia com o cenário de restrição orçamentária então vigente.

O ano de 2005 produziu avanços, bem como dúvidas em relação à tendência observada de implementar a proposta do Projeto Moradia. Assim, ele foi marcado simultaneamente por

desenvolvimentos institucionais e pela incerteza sobre o futuro da política urbana em implementação.

No tocante aos avanços, é imprescindível indicar a ampliação da dotação orçamentária ministerial, a aprovação das leis do SNHIS e do Consórcio Público e a Campanha Nacional "Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos". Em primeiro lugar, o orçamento planejado do MCidades, em 2005, foi superior a R\$ 10 bilhões, representando o maior orçamento para financiamento habitacional desde os anos 80 e contando com recursos variados, como o Orçamento Geral da União (OGU), o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e, em especial, o FGTS (MARICATO, 2005).

A instauração do SNHIS, por sua vez, foi originada pelo Projeto de Lei nº 2.710/92⁵⁴. Tendo como marco legal a Lei nº 11.124/2005 e o Decreto nº 5.796/2006, o SNHIS visava integrar os programas das três esferas de governo voltados à Habitação de Interesse Social (HIS) em uma única instância⁵⁵, tendo como princípios a pactuação federativa, a descentralização e o controle social. Ele era formado por um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)⁵⁶, que centralizava e gerenciava todos os recursos orçamentários voltados para o custeio de suas iniciativas, e por um Conselho Gestor (CGFNHIS)⁵⁷, que era constituído por membros do ConCidades e tinha função deliberativa, aprovando os programas a serem financiados. Destaca-se que, para terem acesso ao FNHIS, cuja meta de desembolso era de R\$ 1 bilhão por ano (até 2010), os municípios e estados necessitavam aderir a esse sistema, além de criar Conselhos, Fundos e Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

⁵⁴ É importante realçar que a proposta de criação de uma Política Nacional de Habitação de Interesse Social foi objeto de um projeto de lei de iniciativa popular que, assinado por mais de 1 milhão de pessoas, tramitou no Congresso por mais de dez anos e foi aprovado em 2005.

⁵⁵ Os programas do SNHIS contemplam ações de urbanização integrada de assentamentos precários, de provisão habitacional, de assistência técnica e de apoio à elaboração de planos de habitação. Como fonte de recursos, eles contam com: o FGTS, o FAT, o FNHIS e outros fundos.

⁵⁶ O FNHIS é formado por recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), do OGU, de empréstimos internos e externos, etc.

⁵⁷ O CGFNHIS é um órgão de caráter deliberativo composto de forma paritária por doze representantes da sociedade civil e por doze representantes de órgãos e entidades do Poder Público Federal. Sua Presidência é exercida pelo ministro das Cidades e o seu objetivo é estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, observando o que está disposto na Política e no Plano Nacional de Habitação (estabelecidos pelo Ministério das Cidades), nas diretrizes do Conselho das Cidades e na Lei nº 11.124, de 2005.

Por sua vez, a aprovação da Lei do Consórcio Público (Lei nº 11.107/ 2005) representou o início do desenvolvimento da legislação incidente sobre os serviços de saneamento ambiental⁵⁸. Por meio dessa lei, estabeleceram-se as regras para a contratação da prestação dos serviços públicos no âmbito da cooperação interfederativa. Dentre esses serviços, cita-se os de saneamento ambiental, os quais frequentemente transcendem a esfera de atuação de um único ente federativo. Além disso, a Lei do Consórcio Público definiu o procedimento para a contratação coletiva de um mesmo prestador, permitindo assim que a delegação da execução dos serviços de água e esgoto fosse realizada por meio de um consórcio público. Portanto, a Lei nº 11.107 contribuiu para minimizar a polêmica sobre a titularidade dos serviços de saneamento público, em especial nas regiões metropolitanas, e para melhorar a gestão dos mesmos (MONTENEGRO, 2008, p. 24).

A Campanha Nacional "Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos", desenvolvida e executada pela SNPU, tinha o objetivo de apoiar as prefeituras na elaboração de seus Planos Diretores Participativos. Lançada em maio de 2005, essa campanha investiu mais de R\$ 60 milhões de reais em 1.648 municípios, por meio de assinaturas de convênios, capacitação de gestores e técnicos, treinamento de lideranças sociais e repasses de recursos.

Expostos os avanços, analisar-se-á brevemente o principal revés de 2005. Com a troca de ministros e da secretária executiva, houve uma grande incerteza em relação à continuidade da política urbana em formulação/implementação. Entretanto, os entrevistados foram consensuais ao afirmar que Marcio Fortes manteve as políticas que estavam em formulação e/ou execução, concedendo autonomia aos secretários nesses processos. Os entrevistados também apontaram que o ministério perdeu muita capacidade de elaboração com a sua cessão à base aliada e a saída, ainda que gradual, de dirigentes técnico-políticos ligados ao PT e com experiência na política urbana.

Em 2006, os avanços institucionais consistiram na continuidade do que já fora feito anteriormente, na consolidação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) e na elaboração

⁵⁸ Segundo a SNSA, saneamento ambiental deve ser entendido como o “conjunto de ações com o objetivo de alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, compreendendo o abastecimento de água; a coleta, o tratamento e a disposição dos esgotos e dos resíduos sólidos e gasosos e os demais serviços de limpeza urbana; o manejo das águas pluviais; o controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças e a disciplina de ocupação e uso do solo, nas condições que maximizem a promoção e a melhoria das condições de vida nos meios urbano e rural” (BRASIL, 2004b, p. 18).

de duas importantes iniciativas: o Plano Nacional de Habitação e o PAC. O GTI foi coordenado pelo Banco Mundial, com participação da CEF, Banco Central, Ministério da Fazenda, MCidades, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Casa Civil, produzindo as diretrizes financeiras que serviriam de base para o Plano de Habitação (a partir de agora denominado PlanHab). Além disso, ele também teve um importante papel na unificação das políticas habitacionais no MCidades, as quais, segundo entrevistado que participou desse grupo, ainda eram compartilhadas com outros órgãos ministeriais, como o Ministério da Fazenda.

A elaboração do PlanHab, que tinha o objetivo de traduzir em metas e ações concretas a PNH, foi iniciada em 2006 e finalizada em 2008, e será abordada mais adiante. Sobre a formulação do PAC, especialmente em relação às ações de urbanização de assentamentos precários e saneamento ambiental, que envolvem secretarias do MCidades, destaca-se que ela foi iniciada pela Presidência e desenvolvida, com participação do ministério setorial, nos últimos meses de 2006, e seu processo decisório também será detalhado posteriormente.

De modo geral, os anos de 2005 e 2006 podem ser compreendidos como de transição entre os primeiros anos de existência do ministério, marcados pelas iniciativas de institucionalização e regulamentação, e aqueles do segundo mandato, quando o MCidades passou a implementar políticas prioritárias em grande escala. Assim, conforme um dos entrevistados, “os primeiros anos do Marcio Fortes estabeleceram as bases para o segundo mandato”.

No final de 2006, Lula foi reeleito com 60% dos votos válidos, contra 39,17% de Geraldo Alckmin do PSDB. Sua plataforma eleitoral, de modo geral, manteve um viés conservador, em especial na área econômica, o que agradava ao empresariado e à população de baixa renda, visto que a mesma almejava melhoria na desigualdade social sem ruptura com a ordem (SINGER, 2012). Entretanto, já na campanha presidencial de 2006, discutiu-se a dificuldade do modelo econômico ortodoxo em promover o crescimento econômico, o que fez com que os temas da aceleração do crescimento e de expansão da demanda interna fossem colocados na agenda prioritária do segundo mandato do presidente Lula (LOUREIRO; SANTOS; GOMIDE, 2011).

3.6 A coordenação com baixo controle do Ministério das Cidades (2003–2006)

O primeiro mandato do presidente Lula foi marcado por problemas fiscais e, conseqüentemente, pela concentração dos esforços do governo federal na produção de *superávits* primários e na redução gradativa da relação dívida/PIB, assim como nas políticas sociais prioritárias de transferência condicionada de renda e combate à fome. Assim, nesses anos, o Ministério das Cidades não foi espaço para políticas prioritárias, sofrendo frequentemente com contingenciamentos orçamentários.

Por conseguinte, nesse período, o Ministério das Cidades foi regido por um tipo de coordenação de baixo controle da delegação. Assim, o ministério dispunha de autonomia em relação às políticas que estavam sob sua responsabilidade, mas essas não contavam com os instrumentos ou recursos necessários para sua adequada viabilização. Além disso, o ministério tampouco participou de arranjos decisórios centralizados e de monitoramento intensivo, como se detalhará a seguir.

Já no primeiro ano de criação do Ministério das Cidades, em 2003, o mesmo sofreu com intensos contingenciamentos orçamentários e, segundo relatos obtidos nas entrevistas, teve baixo controle por parte da Presidência, a qual participou apenas marginalmente da estruturação inicial do ministério (elaboração do seu regimento interno, montagem da equipe e planejamento institucional). Afinal, ainda segundo os mesmos relatos, havia concordância entre a equipe diretiva do MCidades e a Presidência sobre o programa a ser implementado pelo ministério, que deveria basear-se no Projeto Moradia, ainda que não houvesse disponibilidade financeira para viabilizá-lo integralmente naquele momento.

Em 2004, o Ministério das Cidades continuou distante das políticas prioritárias na agenda presidencial e, como resultado, foi alvo de significativos contingenciamentos orçamentários. Além disso, nesse ano, observou-se a manutenção da estratégia de baixo controle da delegação por parte da Presidência, ou seja, não houve centralização do processo decisório nem estruturação de um sistema intensivo de monitoramento das políticas urbanas por parte da Presidência. Assim, segundo vários entrevistados que trabalhavam no ministério nesse momento, o mesmo tinha ampla autonomia no desenvolvimento das suas políticas, ainda que contasse com poucos recursos para implementá-las. Os avanços institucionais do ministério acabaram por se concentrar na

estruturação das políticas setoriais, em especial da habitacional, e na criação de instâncias de participação social. Essas eram iniciativas adequadas à restrição orçamentária então vivida, pois fortaleciam institucionalmente o MCidades e demandavam pouco investimento.

O ano de 2005 manteve a tendência de reduzida prioridade das políticas urbanas na agenda presidencial e de baixo controle da delegação. Assim, os principais avanços institucionais obtidos pelo Ministério das Cidades nesse ano, como a instauração do SNHIS, consistiam na estruturação institucional do ministério e contavam com poucos recursos para a execução de políticas públicas de larga escala que respondessem aos graves problemas urbanos do país. Além disso, o controle da Presidência em relação ao ministério e, em especial ao SNHIS, era baixo, segundo várias pessoas entrevistadas. Assim, de acordo com um alto funcionário do Ministério das Cidades, “ninguém dava muita bola (para o SNHIS), afinal esses programas não tinham muitos recursos. Ninguém os acompanhava a não ser o pessoal de Assuntos Federativos (por conta das emendas)”.

Ainda em 2005, por conta da crise política, o Ministério das Cidades foi cedido para a base aliada. Isso, de acordo com a literatura, aumentaria o problema de agenciamento e deveria provocar uma alteração nas estratégias de coordenação governamental. Não obstante, os dados coletados nesse estudo de caso não evidenciaram alterações significativas na coordenação de governo após a troca ministerial: as políticas não se tornaram prioritárias na agenda presidencial, nem foram objetos de arranjos decisórios mais centralizados e de monitoramento mais intensivo. Ou seja, a cessão ministerial à base aliada não foi uma variável decisiva na decisão do tipo de coordenação governamental efetuada pela Presidência. Esse achado foi explicado da seguinte maneira por um alto funcionário do MCidades: “havia um *script* mínimo que todos os partidos da base aliada que tinham ministérios deveriam seguir, independente de sua ideologia própria”. Na mesma linha, outro funcionário do MCidades afirmou que “Marcio Fortes entrou como situação e defendia o programa de governo, não defendia políticas muito contrárias as que foram lançadas na primeira fase”.

Além disso, no tocante à presença de membros do partido presidencial no ministério, notou-se que, em sua origem, o ministério tinha muitas pessoas do partido do presidente em cargos de direção e em diferentes postos ministeriais. Com a cessão do ministério à base aliada, houve um esvaziamento dos indicados pelo PT no órgão, visto que o mesmo passou a ser

compartilhado com representantes de outros partidos. Contudo, os secretários setoriais do partido presidencial permaneceram em seus cargos até o fim do primeiro mandato do presidente Lula, garantindo que a presença de membros do partido do presidente no ministério se mantivesse significativa. Adicionalmente, enquanto, em um primeiro momento, havia iniciativas de coordenação interna no ministério – lideradas pela sua secretária executiva-, com a troca ministerial esvaziaram-se as iniciativas dessa natureza. Isso contribuiu para que o controle da delegação, que foi baixo por parte da Presidência desde 2003, perdesse seu vigor também no âmbito ministerial.

Por fim, destaca-se que o tipo de coordenação governamental efetuado pela Presidência em relação ao MCidades sofreu uma mudança já no fim do primeiro mandato do governo Lula. No final de 2006, a Presidência iniciou a formulação do PAC, e passou a envolver o MCidades na elaboração de políticas prioritárias inseridas em sua área de atuação (habitação e saneamento ambiental). Sobre esse processo, cumpre ressaltar que, de acordo com vários entrevistados, a decisão de investir em políticas de saneamento e urbanização e de transformar esses setores em áreas prioritárias foi centralizada na Presidência, a qual convidou o Ministério das Cidades para posteriormente contribuir no processo de elaboração e implementação de tais políticas. Esses relatos também confirmam que o ministério, e, especial a Secretaria Nacional de Habitação, teve um papel fundamental no desenho dessas políticas, devido à sua experiência anterior com projetos similares, como o Habitar-Brasil, e aos estudos desenvolvidos pela SNH sobre a temática habitacional. Assim, sobre a participação do MCidades na elaboração do PAC, um funcionário do Ministério afirmou que:

[d]esde o começo a Inês e o Ministro foram chamados para entender o processo, que seria um programa com recursos, que não teria bloqueio nenhum, teria dinheiro em caixa, (...) a gente também ajudou nesse processo de munir de informação. Você tinha o *deficit* habitacional que era feito anualmente, você tinha os dados que vinham sendo coletados por diversas pesquisas. Nós ajudamos na elaboração, (...), nesse sentido.

Os dados apresentados acima evidenciaram que, ao longo do primeiro mandato do governo Lula, o Ministério das Cidades desenvolveu políticas não-prioritárias e, conseqüentemente, foi alvo de um tipo de coordenação governamental de baixo controle da delegação com um arranjo decisório descentralizado e de monitoramento pouco intensivo. Ao fim e ao cabo, observou-se que a cessão ministerial para a base aliada não foi uma variável decisiva

na escolha do tipo de coordenação governamental. Para mais informações, veja o Quadro 4, que apresenta esquematicamente a coordenação de governo exercida pela Presidência em relação ao MCidades no primeiro mandato do governo Lula.

QUADRO 4 – Coordenação governamental em relação ao Ministério das Cidades (2003-2006)

Ministério das Cidades			
2003-julho 2005: Ministério petista		Jul 2005 - 2006: Ministério da base aliada	
2003	2004	2005	2006
POLÍTICAS NÃO-PRIORITÁRIAS		POLÍTICAS NÃO-PRIORITÁRIAS	
Avanços na institucionalização, em especial na área de habitação		Não houve mudanças significativas: prioridade da política, aos avanços e ao controle da delegação	
Baixo controle da delegação: acompanhamento da Presidência é reduzido e pouco sistematizado		Ministério compartilhado com diferentes partidos: Ministro e Sec. Ex. (PP) e setoriais (PT)	
Membros do partido presidencial em diferentes postos do ministério: Ministro, Secretaria Executiva, Secretarias setoriais			
COORDENAÇÃO COM BAIXO CONTROLE DA DELEGAÇÃO			

Fonte: elaborado pela autora.

Com o lançamento do PAC e a conseqüente emergência da política urbana como prioritária, no início de 2007, o Ministério das Cidades passa a integrar outro arranjo de coordenação governamental. Esse novo tipo coordenativo e suas respectivas estratégias serão abordados com mais detalhes no próximo capítulo, o qual tratará da coordenação do Ministério das Cidades no segundo mandato do governo Lula.

CAPÍTULO 4: EMERGÊNCIA DA TEMÁTICA URBANA COMO POLÍTICA PRIORITÁRIA E DA COORDENAÇÃO COM ALTO CONTROLE DA DELEGAÇÃO (2007-2010)

Este capítulo tratará especificamente da coordenação efetuada pela Presidência em relação ao Ministério das Cidades, durante o segundo mandato do governo Lula (entre janeiro de 2007 e dezembro de 2010). De maneira resumida, dois fatos vinculados às variáveis independentes da pesquisa caracterizam esse período. Inicialmente, Marcio Fortes, indicado pelo PP, continuou na direção do MCidades durante os quatro anos em questão. Em segundo lugar, partes da política urbana foram elevadas à condição de política prioritária nacional, através do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O texto a seguir está dividido em quatro partes. Inicialmente serão abordados o contexto político e econômico do segundo mandato do governo Lula. Em seguida, tratar-se-á da equipe diretiva do Ministério das Cidades e das principais ações desenvolvidas por esse órgão, entre 2007 e 2010. Por fim, serão feitas algumas considerações sobre a coordenação governamental efetuada pela Presidência em relação ao Ministério das Cidades durante o período em análise.

4.1 Contexto econômico e político favoráveis à transformação de políticas do MCidades em prioritárias

O segundo mandato do governo Lula constituiu um claro ponto de inflexão em relação ao primeiro. A aplicação do receituário da política econômica ortodoxa, baseada no tripé “metas de inflação, *superavit* primário e taxas de câmbio flutuante”, resultou no controle da pressão inflacionária e em *superavits* comerciais, o que permitiu ao governo reduzir o endividamento público externo e acumular reservas⁵⁹. Isso, somado às críticas de membros do partido

⁵⁹ Destaca-se que essa melhoria no cenário econômico brasileiro foi influenciada por um cenário internacional favorável, o qual esteve marcado, até a crise de 2008, por crescimento econômico, pela ampla liquidez dos mercados financeiros, pela elevação dos preços das *commodities* que o Brasil vendia ao exterior e pela diminuição do preço dos produtos importados pelo país (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

presidencial à condução da política econômica da “era Palocci”, que estabilizou a economia do país, mas não fomentou a retomada do seu crescimento, possibilitou ao governo federal, a partir de 2007, flexibilizar a gestão da política econômica até então vigente e retomar o investimento governamental em projetos prioritários com o objetivo de fomentar o crescimento econômico e aumentar a demanda interna (LOUREIRO; SANTOS; GOMIDE, 2011).

Em relação ao contexto político do segundo mandato, o governo deu continuidade à busca da governabilidade por meio do estabelecimento de uma coalizão ampla e ideologicamente heterogênea. Contudo, a representação dos membros da coalizão no gabinete presidencial foi alterada, tendo em vista a necessidade de melhorar a relação com a base aliada e de evitar crises políticas como a do mandato anterior. Assim, a Presidência buscou incluir melhor os partidos da sua coalizão em ministérios e cargos do Legislativo, criando um gabinete mais homogêneo do que o existente no primeiro mandato, em termos da proporcionalidade entre o tamanho da bancada parlamentar e o espaço partidário no gabinete (PASQUARELLI, 2011).

Quanto à equipe presidencial, nota-se que a sua nova composição – dada por “homens” fortes do presidente, como a ministra chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, e o ministro da Fazenda, Guido Mantega – possuía um perfil mais desenvolvimentista do que o grupo liderado por Antônio Palocci. Essa equipe, portanto, estava alinhada com a ideia de um Estado mais ativo na promoção de investimentos governamentais que pudessem potencializar o crescimento econômico e a geração de empregos. Destaca-se que, nesse período, Rousseff passou a ter um papel relevante na condução das políticas econômicas desenvolvimentistas, indo além das prerrogativas do seu cargo. Adicionalmente, a Casa Civil, no segundo mandato, consolidou-se como o principal órgão presidencial no que se refere à coordenação governamental, sendo responsável pelos processos de formulação e monitoramento das políticas públicas prioritárias, através da atuação da sua Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM), comandada por Miriam Belchior; assim como, em menor grau, pelo controle normativo de todos os atos do Executivo, cuja responsabilidade pertencia à Subchefia de Assuntos Jurídicos (SAJ).

Em resumo, o segundo mandato do governo Lula acumulou as condições econômicas e políticas necessárias para que o governo optasse por alavancar seus investimentos em infraestrutura, incluindo as iniciativas de habitação e saneamento ambiental, sem que isso agravasse a situação fiscal brasileira. Assim, logo no início de 2007, a Presidência lançou o PAC,

que objetivava executar obras prioritárias de infraestrutura e incluía programas de caráter social-urbano (Urbanização de Assentamentos Precários e Saneamento), com investimentos vultosos no setor urbano.

Contudo, a partir de 2008, emergiu uma nova crise econômica internacional, iniciada no setor imobiliário norte-americano. Nesse momento, frente ao possível impacto negativo que a crise poderia gerar na economia e, em especial, no setor construtivo brasileiro – o qual, até então, estava em pleno processo de aceleração do investimento e da produção habitacional, o governo federal decidiu combater a crise com políticas anticíclicas de incentivo ao setor de construção civil. Essas teriam o objetivo de reaquecer a economia, promover a criação de emprego e de renda, além de atender às demandas sociais por habitação. Surgiu, portanto, uma “janela de oportunidades” para o lançamento do maior programa habitacional brasileiro: o PMCMV, instaurado pela Lei nº 11.977, de julho de 2009. O programa tinha o objetivo de fomentar a construção de 1 milhão de unidades habitacionais para diferentes faixas de renda, com a atuação conjunta dos três níveis de governo e do setor privado.

Não obstante as dificuldades enfrentadas, os programas de investimento lançados pelo governo brasileiro, no período considerado, lograram minimizar a propagação dos efeitos da crise econômica internacional no país, garantindo a retomada do crescimento econômico e da geração de emprego e de renda. Dessa forma, segundo um relatório sobre o PMCMV, lançado em 2012 pela SNH (BRASIL, 2012), esse único programa, em sua primeira fase (2009–2010), produziu 1.005.128 unidades habitacionais, o que corresponde a 100,5% da meta. O mesmo relatório também informou que o programa gerou uma média anual de 864 mil empregos diretos e indiretos, além de afirmar que, a cada R\$ 1 milhão desembolsado pelo programa, outros R\$ 890 mil foram gerados como renda adicional.

Adicionalmente, é importante lembrar que, durante o segundo mandato do governo Lula, o Brasil foi eleito para sediar a Copa Mundial de Futebol de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Com vistas a viabilizar a realização desses grandes eventos e deixar um legado positivo para as cidades onde eles serão realizados, o governo federal aproveitou para investir na infraestrutura das cidades-sede, incluindo o transporte público, e aprovou um investimento inédito para a área de mobilidade urbana.

4.2 A equipe diretiva: mudança na composição partidária dos quadros dirigentes do MCidades

O início do segundo mandato do governo Lula trouxe mudanças para a equipe do Ministério das Cidades. Nela, permaneceram o ministro Marcio Fortes e o seu secretário executivo, Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo – ambos indicados pelo PP, além da secretária nacional de Habitação, Inês Magalhães – do PT, e sua equipe de diretores. Contudo, todos os demais secretários, anteriormente indicados pelo PT, saíram de seus cargos.

O êxodo dos secretários setoriais não é fácil de ser explicado, visto que ele faz parte de um fenômeno complexo que, provavelmente, foi ocasionado por múltiplos fatores. Sem dúvida, uma das motivações reside na insatisfação pessoal dos secretários petistas em relação à dinâmica política da gestão ministerial e às dificuldades em viabilizar as propostas da reforma urbana. Essa interpretação é corroborada em uma entrevista de Raquel Rolnik, secretária de Programas Urbanos até 2006, em que ela reconheceu que deixou o cargo por discordar da política urbana “esquizofrênica” do governo Lula⁶⁰, na qual as políticas sustentáveis de habitação e de meio ambiente foram preteridas em nome do crescimento econômico.

Contudo, a interpretação desse fenômeno pode ser complementada a partir do reconhecimento de que o MCidades foi disputado, desde a sua criação, por partidos da base aliada. Segundo vários entrevistados, alguns partidos da coalizão pressionavam constantemente o presidente para obter cargos nesse ministério, tendo em vista o aumento do seu orçamento, mesmo que diminuto no primeiro mandato, e o fato de que o mesmo realizava investimentos capazes de impactar as eleições locais. Assim, no segundo mandato, Lula teria finalmente cedido a essas pressões e indicado representantes da base aliada para as secretarias setoriais, com exceção da Secretaria Nacional de Habitação.

De todo modo, logo no início do segundo mandato, os dirigentes técnico-políticos indicados pelo PT (para as áreas de saneamento ambiental, mobilidade urbana e programas urbanos) foram substituídos por outros profissionais, os quais não possuíam experiência setorial

⁶⁰Disponível em: <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=147:entrevista-raquel-rolnik&catid=36:noticias&Itemid=61>. Acesso em: 17 jan. 2014.

em sua totalidade⁶¹. Assim, a SNSA passou a ser comandada por Leodegar da Cunha Tiscoski, político filiado ao PP e sem experiência prévia significativa na área.

A SNPU, antes com Raquel Rolnik, renomada arquiteta e militante da reforma urbana, inicialmente passou a ser dirigida por Benny Schvarsberg (2007–2008), arquiteto e professor universitário que trabalhou no MCidades desde 2003. Posteriormente, a SNPU foi liderada por Maria Tereza Saenz Surita Jucá (2008–2010), política do PMDB do Estado de Roraima e pouco experiente na temática urbana, e por Celso Carvalho (2010), dirigente público experiente na área e no ministério, que foi secretário substituto até o fim do mandato.

Na SEMOB, José Carlos Xavier foi substituído por Luiz Carlos Bueno de Lima, o qual era filiado ao PP e já havia sido, no período em que o ex-deputado Severino Cavalcanti (PP-PI) presidiu a Câmara, secretário de Ciência e Tecnologia no Ministério da Saúde.

Observa-se, portanto, que o segundo mandato do governo Lula foi caracterizado pela redução significativa, no Ministério das Cidades, de membros do partido do presidente e de profissionais experientes na área urbana. Não obstante, ainda que o PT tenha tido que ceder postos nesse ministério, tornando-se cada vez mais “ilhado” na instituição, o controle da SNH por Inês Magalhães, e de suas diretorias, assim como a presença de Jorge Hereda na CEF – como vice-presidente de governo do banco e, a partir de 2011, como presidente – podem ser interpretados como uma manutenção, para parte do grupo original do MCidades e para o presidente Lula, de espaços privilegiados à política habitacional, o que lhes permitiu reter parte do controle sobre essa política setorial.

4.3 A consolidação institucional do Ministério das Cidades (2007-2010)

O segundo mandato do governo Lula foi marcado, como já mencionado, pela retomada de ações em prol do crescimento com o Estado passando a investir na execução de políticas prioritárias, especialmente na área de infraestrutura. Adicionalmente, ele caracterizou-se pela emergência de partes das políticas urbanas, principalmente as das áreas de habitação, saneamento e mobilidade urbana, como prioritárias na agenda presidencial. Essas políticas ganharam esse

⁶¹ Mais informações sobre a biografia dos dirigentes do MCidades, entre 2007 e 2010, podem ser encontradas no Anexo 5 desse trabalho.

status com o lançamento do PAC, em 2007, e com o PMCMV, em 2009, passando a integrar um arranjo decisório centralizado e de monitoramento intensivo, sob coordenação da Casa Civil.

A seguir, serão analisadas as principais ações que o Ministério das Cidades desenvolveu durante o segundo mandato do presidente Lula, como explicitado no Quadro 5, assim como as condições financeiras do ministério nesse período.

QUADRO 5 – Avanços institucionais do Ministério das Cidades por Secretarias (2007-2010)

	2007	2008	2009	2010
SNH	PlanHab; PAC-Urbanização de Assentamentos Precários.	PlanHab	PMCMV	PAC 2 - PMCMV 2
SNSA	Lei 11.445: estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; PAC Saneamento.			PAC 2
SNPU			Aprovação da lei de regularização fundiária de áreas ocupadas (Lei PMCMV)	PAC 2 - Área de risco
SEMOB	PAC da Copa		Olimpíadas	

Fontes: Elaborado pela autora com base nos Relatórios Anuais de Avaliação do PPA e literatura especializada

4.3.1 A emergência da política urbana como prioritária

Uma das primeiras ações realizadas pelo recém-empossado presidente Lula foi o lançamento do PAC, em 28 de janeiro de 2007. Tal programa fora apresentado como um projeto do governo federal brasileiro voltado para um conjunto de políticas públicas prioritárias e planejadas para os quatro anos seguintes (2007-2010), tendo como objetivo, como o seu próprio nome adiantava, acelerar o crescimento econômico do Brasil, além de aumentar o emprego e renda, e melhorar as condições de vida da população brasileira. O montante total dos investimentos previstos, para o período de 2007-2010, era de R\$ 657,4 bilhões⁶² (BRASIL, 2010a, p. 30).

As medidas do PAC foram divididas em 05 eixos estratégicos: (1) infraestrutura econômica e social; (2) estímulo ao crédito e ao financiamento; (3) melhora do ambiente de investimento; (4) desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário e (5) medidas fiscais de

⁶² O PAC contava com várias fontes de investimento - OGU, SBPE, FGTS, além de contrapartidas de estados e municípios.

longo prazo. Dentre esses, analisar-se-á o primeiro eixo, que objetivava fortalecer o investimento em infraestrutura para eliminar gargalos que pudessem restringir o crescimento econômico, assim como para aumentar a produtividade das empresas e reduzir as desigualdades regionais. Seu conjunto de investimentos estava dividido em três blocos: infraestrutura logística; energética; e social e urbana.

Devido ao escopo desse estudo de caso, o qual se concentra na coordenação efetuada pela Presidência em relação ao MCidades, analisar-se-á somente o bloco de infraestrutura social e urbana. Nesse bloco, estavam incluídas obras de habitação, como urbanizações de favelas, e de saneamento, as quais eram responsabilidades, respectivamente, das Secretarias Nacionais de Habitação e de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades⁶³. Os investimentos previstos nesses dois setores representavam um aumento exponencial e inusitado na disponibilidade orçamentária do MCidades (BONDUKI, 2009). Destaca-se também que a maior parte do orçamento do bloco de infraestrutura social e urbana era destinada para urbanização e saneamento, correspondendo a cerca de R\$ 160 bilhões, como detalhado na Tabela 4.

TABELA 4 – Habitação e Saneamento no PAC 1: evolução das contratações de investimento

Habitação e Saneamento - evolução da contratação dos investimentos (em R\$ bilhões)					
	Previsão 2007-2010	Selecionado	Contratado até out/2010	Previsão de contratação até dez/10	% da contratação em dez/10 em relação ao previsto
<i>PAC Habitação</i>					
OGU e Financiamento Setor Público	16.9	19.1	17.8	18.6	110
Financiamento SBPE e Pessoa Física	89.4	197.8	197.8	216.9	243
TOTAL	106.3	216.9	215.6	235.5	221
<i>PAC Saneamento</i>					
Municípios acima de 50 mil hab - OGU e Financiamento ao Setor Público	26	31.5	29.5	29.6	114
Municípios abaixo de 50 mil hab - OGU	4	4	3.8	3.8	95
Financiamento ao setor privado	10	4.5	4.5	4.5	45
TOTAL	40	40	37.8	37.9	95

Fonte: BRASIL, 2010a, p. 180 e 206

⁶³ Além dessas, também foram inseridas, no bloco de infraestrutura social e urbana, previsões orçamentárias para as iniciativas de mobilidade urbana. Essas ações passaram a integrar o PAC após a seleção do país, no fim de 2007, para sediar a Copa do Mundo, a qual será analisada posteriormente.

Cumprir destacar que, como citado anteriormente, a inserção das políticas urbanas no rol das ações governamentais prioritárias, foi fruto de uma escolha da Presidência. Isso foi efetuado pois a mesma passou a vislumbrar a temática urbana, em especial a habitacional, como elemento chave na reativação da economia, na geração de emprego e renda e na diminuição da desigualdade social.

Contudo, essa escolha presidencial também deriva de um processo de amadurecimento e desenvolvimento das capacidades institucionais do MCidades, em especial da sua Secretaria Nacional de Habitação. Essa secretaria havia angariado ampla experiência e conhecimento técnico em virtude da continuidade da sua equipe e de suas políticas. Além disso, a SNH desenvolveu uma série de estudos sobre a temática da moradia no Brasil, que propiciaram a compreensão mais acurada das características e do tamanho do problema habitacional do país. Essas ações analíticas foram complementadas por iniciativas de institucionalização setorial, como a PNH, que contribuíram para a consolidação dos consensos sobre as diretrizes e os princípios de ação voltados à resolução do impasse habitacional brasileiro. Portanto, a SNH logrou reunir diversos ativos políticos que a capitalizavam para desenvolver políticas mais ambiciosas e com maiores recursos. Assim, nas palavras de um alto funcionário do Ministério das Cidades, “em todo momento possível, o Ministério das Cidades colocava a questão dos investimentos em habitação e saneamento para a Presidência. Uma hora isso emplacou, com o PAC”.

Além disso, no tocante às obras de saneamento e habitação do PAC, vale ressaltar dois pontos: inicialmente, é fundamental dizer que essas iniciativas foram realizadas de maneira descentralizada, sendo os municípios responsáveis por sua formulação e execução. Ao Ministério das Cidades competia a seleção dos projetos, a definição de diretrizes gerais dos programas, além de, por meio do seu agente operador – a CEF, coletar e acompanhar as informações acerca da implementação dessas iniciativas. Em segundo lugar, no que diz respeito às obras de urbanização de favelas do PAC, vale lembrar que as mesmas não se apresentavam como novidades, mas constituíam um notável ganho de escala em relação às iniciativas já existentes. Assim, segundo um funcionário do MCidades,

já existia o Habitar-BID, então as pessoas já trabalhava com urbanização de favelas no país. Aí entra o FNHIS, que trabalhava com as mesmas diretrizes de urbanização de favelas. Então, assim (o PAC) não foi nenhuma novidade. A novidade é a escala que os projetos ganham. Você sai de um projeto de 1 milhão para um de 300 milhões.

Desse modo, a SNH e a SNSA, assim como todos os demais órgãos governamentais responsáveis por políticas que adquiriram o status de prioritárias com o PAC, depararam-se com importantes consequências políticas: por um lado, o selo PAC significava a inclusão da política em um processo de decisão centralizado e de monitoramento intensivo, que será detalhado mais adiante, e, por outro, a isenção de quaisquer contingenciamentos orçamentários. Em outras palavras, receber o selo PAC representava a inserção em um processo de certificação de uma política pública que envolvia vantagens e desvantagens para os atores nela envolvidos⁶⁴ (LOUREIRO; MACARIO; GUERRA, 2013).

Não obstante, ainda que o PAC contasse com uma estrutura intensiva de monitoramento, algumas de suas obras tiveram problemas com atrasos e interrupções, de modo que, no final de 2010, o Balanço de 04 anos do PAC (BRASIL, 2010a, p. 35) apontou que as iniciativas com previsão de conclusão até o referido ano equivaliam a 82,4% das obras.

Segundo levantamento realizado por Silva (2012), o qual fundamentou-se em entrevistas e em pesquisas bibliográficas, os principais desafios enfrentados, durante a implementação dos programas de infraestrutura do PAC, foram: 1) seleção de projetos, pois muitos municípios não tinham projetos prontos ou eles estavam desatualizados, outros apresentaram baixa qualidade; 2) baixa capacidade operacional: inúmeros municípios não tinham equipes preparadas para lidar com os projetos e as obras⁶⁵, 3) dificuldade de suprir a demanda por mão-de-obra: o próprio mercado de engenharia apresentava incapacidade de atender às novas demandas por obras de infraestrutura, tendo em vista que o mercado estava desacelerado desde a década de 80. Além desses, outros problemas foram identificados, como o fato de que os ministérios contavam com poucos recursos humanos para lidar com as crescentes demandas⁶⁶ e o fato de existirem dificuldades de diálogo entre as esferas de governo (como, a título de exemplo, os impasses criados em relação ao licenciamento ambiental, às licitações etc.).

⁶⁴ Com a aprovação da Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, os projetos do PAC também passaram a ser beneficiados com o Regime Diferenciado de Contratações de Obras Públicas (RDC), o que reduziu as exigências da Lei de Licitação Pública – Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

⁶⁵ Para minimizar esses impasses, o Ministério das Cidades abriu frentes de financiamento voltadas para a capacitação e elaboração de projetos por parte dos municípios.

⁶⁶ A Presidência criou, a fim de melhorar a capacidade técnica dos órgãos setoriais do governo federal (em relação ao planejamento e à avaliação de projetos de infraestrutura), a carreira de Analista de Infraestrutura com 800 cargos (Lei nº 11.539/2007).

Segundo vários entrevistados com experiência profissional no Ministério das Cidades, os problemas encontrados na execução das obras do PAC contribuíram para reforçar a visão de que os municípios não estavam preparados, em termos de capacidade institucional, para resolver os problemas urbanos do país, ainda que essa fosse uma prerrogativa constitucional dos mesmos. Desse modo, segundo entrevista com um funcionário do Ministério,

o fato é, considerada a institucionalidade e a capacidade institucional instalada nas prefeituras hoje, você tem muita dificuldade em executar o dinheiro que está disponível. A nossa execução (de habitação) no PAC é de 1% ao mês, é desesperador.

Ainda em relação ao PAC, tem-se que, no fim de 2007, o mesmo passou a abranger obras de mobilidade urbana, as quais estavam vinculadas às cidades escolhidas para sediarem os jogos da Copa do Mundo de 2014⁶⁷. Assim, essas políticas, que eram responsabilidade da SEMOB, passavam também a contar com o selo prioritário PAC, o que lhes assegurava recursos perenes e um monitoramento intensivo pela Presidência.

Adicionalmente, em junho de 2007, foi aprovada a Lei nº 11.445 – um antigo pleito da SNSA – que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento, o que contribuiu para a institucionalização desse setor. Por meio dessa lei, o saneamento básico foi considerado um serviço público de interesse local e, como tal, de responsabilidade dos municípios, a quem foi repassada a competência relacionada ao planejamento, à regulação, fiscalização e prestação dos serviços de saneamento (atividades essas que poderiam ser delegadas a terceiros, com exceção do planejamento).

Durante os anos de 2007 e 2008, o Plano Nacional de Habitação (doravante PlanHab) foi elaborado e finalizado. Esse plano foi criado para operacionalizar as diretrizes da PNH, definindo as estratégias, as ações e os prazos necessários para equacionar as necessidades relacionadas à moradia - incluindo o *deficit* habitacional acumulado e a demanda futura por novas habitações, que, somados, equivaliam a cerca de 33 milhões de unidades habitacionais -, em um intervalo de quinze anos (2008–2023).

⁶⁷ Segundo um website governamental voltado à divulgação de informações sobre a Copa, previu-se a realização de 45 obras de mobilidade urbana com um custo estimado de R\$ 8,02 bilhões, dos quais R\$ 4,37 bilhões seriam financiados pelo governo federal. Informação disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br/pt-br/brasilecopa/mobilidadeurbana>>. Acesso em 07 fev. 2014.

Na verdade, como destacado por Inês Magalhães, secretária nacional de Habitação, o plano representou a retomada do planejamento de longo prazo do setor habitacional. Assim, ele visava

atender aos objetivos da PNH, com a universalização do acesso à moradia digna, em particular com a população de baixa renda, por meio de uma política de subsídios, bem como reforçar a capacidade institucional dos agentes públicos, privados e sociais, e buscar a ampliação das fontes de recursos (BRASIL, 2009, p. 25).

Em suma, o PlanHab estava alinhado com a PNH e as suas propostas incluíam o fortalecimento das capacidades da cadeia produtiva da construção civil, a consolidação de um arranjo institucional de política habitacional baseado no SNHIS, e dois temas caros à agenda da reforma urbana: a revisão dos modelos de financiamentos e subsídios, de modo a contemplar as necessidades financeiras da população de baixa renda, e a política urbana e fundiária, capazes de facilitar e baratear o acesso à terra urbanizada para HIS.

Além disso, a elaboração do PlanHab representou um importante momento de capacitação para toda a equipe da SNH, tendo em vista que ela foi subsidiada por numerosos estudos, diagnósticos e projeções de demanda por habitação para a população de baixa renda⁶⁸, além de análises da precificação dos produtos, de cálculos ligados à necessidade de subsídios etc.

Contudo, a crise financeira mundial de 2008 atingiu a economia brasileira, alterando significativamente o cenário no qual o PlanHab foi concebido. A perspectiva de que a crise externa se refletisse no Brasil gerou incertezas na economia e paralisia no setor habitacional, o qual era visto como um forte indutor econômico. Havia, portanto, a sensação de medo e de falta de controle: o setor da construção civil foi pego de surpresa pela crise econômica, visto que estava em processo de potencialização do investimento e da produção. Além disso, as recém-lançadas ações das empresas desse ramo caíram acentuadamente, o que afetou negativamente todo o setor (BONDUKI, 2009).

Assim, em função da nova conjuntura macroeconômica, o governo federal optou por adotar medidas anticíclicas, objetivando atenuar os efeitos da crise econômica. No setor habitacional, essas medidas foram estruturadas no PMCMV, que foi lançado em março de 2009 e

⁶⁸ Dentre esses estudos, estão as pesquisas sobre o *deficit* habitacional, elaborada pela Fundação João Pinheiro em 2005, sobre assentamentos precários, do CEM/CEBRAP (2007), e sobre as estimativas da demanda futura por novas moradias, elaborado pelo Cedeplar (2007).

decretado pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Esse programa possuía uma gama de instrumentos para incentivar a produção e a aquisição de imóveis novos, além da requalificação de imóveis já existentes, visando promover o crescimento econômico, a geração de empregos e a redução do *deficit* habitacional.

O novo programa, ainda que tenha inviabilizado a implementação integral do PlanHab (a qual seria iniciada em 2009), especialmente em relação aos eixos da política urbana e fundiária e da revisão do arranjo institucional⁶⁹, logrou colocar em curso algumas ações e diretrizes previstas no Plano de Habitação, principalmente no tocante ao modelo de financiamento e subsídios. Dentre esses avanços, encontra-se: o aumento exponencial dos investimentos públicos no setor habitacional, a disponibilização de elevados volumes de subsídios às famílias de baixa renda, melhores taxas de juros e custos associados a financiamentos para a classe média, a criação do Fundo Garantidor, através do qual o governo financiaria até 36 prestações mensais do aluguel de famílias que perdessem temporariamente o emprego ou a renda, a estratificação dos grupos segundo a renda e a estruturação de um modelo de subsídios articulado, proveniente do FGST e do OGU.

O PMCMV tinha como meta construir, até o fim do segundo mandato do presidente Lula, 1 milhão de unidades habitacionais para famílias com renda de até dez salários mínimos. Inicialmente, os recursos previstos para o financiamento desse programa eram da ordem de R\$ 34 bilhões. A meta de construção das unidades habitacionais foi dividida proporcionalmente entre os estados brasileiros, considerando os seus *deficits* habitacionais. Além disso, a mesma atendia a três faixas de renda – com públicos, metas de construção, modelos de subsídio e fontes financiadoras distintas, como pode ser observado no Quadro 6.

⁶⁹ Por conta da exígua implementação desses eixos, especialistas na área urbana, como Maricato (2012), passaram a afirmar que a reforma urbana não estava mais em pauta na agenda do Ministério das Cidades, no segundo mandato do presidente Lula.

QUADRO 6 - O PMCMV 1 em números

PMCMV 1 (2009-2010)			
Faixa de Renda	Meta - Unidades Habitacionais	Modelo de subsídio	Recursos
Faixa 1 - até R\$ 1.395	400 mil	Subsídio* + RET**	OGU
Faixa 2 - de R\$ 1.395 até R\$ 2.790	400 mil	Subsídio + Financiamento + Fundo Garantidor + RET + Redução de Seguro e Juros	OGU + FGTS
Faixa 3 - de R\$ 2.790 até R\$ 4.650	200 mil	Financiamento + Fundo Garantidor + Redução de Seguro	FGTS
Fontes: Elaborado pela autora a partir de publicação sobre PMCMV do MCidades, 2012, p. 10.			
* Retorno equivalente a 10% da renda do beneficiário durante 10 anos			
** RET = Regime Especial de Tributação			

Frente à urgência da ação por conta da ameaça de crise econômica e aos citados problemas de implementação em obras de habitação e saneamento do PAC, optou-se por executar o PMCMV através do setor privado. Assim, no novo programa, as empresas de construção civil tinham a atribuição de selecionar terrenos, elaborar as propostas construtivas e executar a obra. A Caixa Econômica Federal, agente operador do programa, era responsável por aprovar as propostas, acompanhar o desenvolvimento das obras *in loco* e realizar os repasses financeiros. Ao Ministério das Cidades, coube estabelecer as diretrizes gerais do programa e acompanhar a sua execução.

Em relação ao PMCMV, destacam-se ainda três pontos. Inicialmente, é importante indicar que suas iniciativas também receberam o selo de política prioritária do PAC, tornando-se objeto de um monitoramento intensivo por parte da Presidência, que será analisado mais adiante. Adicionalmente, cumpre ressaltar que o mesmo tem sido criticado por especialistas da área habitacional em relação à precária inserção dos seus empreendimentos na malha urbana (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011), ao seu afastamento em relação a diretrizes previstas no PlanHab (MARICATO, 2012) e ao exíguo atendimento efetivo do *deficit* habitacional brasileiro, concentrado nas populações com mais baixa renda (BONDUKI, 2009). Em terceiro lugar, é necessário reconhecer que o PMCMV produziu avanços na implementação de algumas diretrizes propostas no PlanHab, como explicitado anteriormente, e que o mesmo foi desenhado de uma maneira que beneficiou muitos atores. Assim, os prefeitos aumentaram o seu capital político com as inaugurações, o governo federal conseguiu reaquecer a economia e gerar renda e emprego, as empresas lucraram com a construção e com as vendas dos imóveis, o acesso das famílias de renda baixa ou média à moradia digna foi facilitado e os movimentos sociais urbanos

receberam financiamentos exclusivos, que inclusive ultrapassam sua capacidade de execução, na modalidade do PMCMV–Entidades.

Além disso, a mesma lei que instituiu o PMCMV também abordou o tema da regularização fundiária de assentamentos precários localizados em áreas urbanas, o que apresentava-se como uma prerrogativa da SNPU. Pela primeira vez, a regularização fundiária foi destacada em uma lei federal, a qual estabeleceu os procedimentos, as competências e os instrumentos para operacionalizar a regularização fundiária de assentamentos informais, possibilitando, por exemplo, a relativização de normas urbanísticas tradicionais.

Ainda em outubro de 2009, a cidade do Rio de Janeiro foi selecionada para sediar os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. A partir desse momento, diversas obras de infraestrutura foram planejadas para receber adequadamente as competições e deixar um legado positivo para a população local, sobretudo nas áreas de mobilidade urbana e de revitalização de áreas municipais degradadas. Dentre as ações de mobilidade urbana previstas, algumas foram incluídas no PAC, como a ampliação e reforma do aeroporto internacional Antônio Carlos Jobim⁷⁰. Outras obras seriam financiadas pelo município ou Estado do Rio de Janeiro, como a ampliação das linhas de metrô⁷¹.

A segunda fase do PAC foi elaborada no final do segundo mandato do presidente Lula e lançada em março de 2010. Sua formulação foi iniciada pela Presidência, a qual convidou os ministérios setoriais para participarem, como será detalhado posteriormente. O PAC 2 contribuiu para reforçar o papel estratégico da construção civil como propulsora do desenvolvimento econômico no país, ampliando, para o período de 2011–2014, a carteira de projetos e os investimentos em habitação e em infraestrutura social e urbana.

Dessa forma, no lançamento do programa – no eixo PAC MCMV, estimou-se o investimento de R\$ 278 bilhões, os quais seriam divididos em ações de urbanização de assentamentos precários (R\$ 30,5 bilhões) e de habitação (R\$ 176 bilhões para SBPE e R\$ 71,7

⁷⁰ A principal obra de mobilidade urbana das Olimpíadas incluída no PAC 1, a reforma e a ampliação do aeroporto internacional Antônio Carlos Jobim, também estava no planejamento das obras de infraestrutura da Copa de 2014. Além disso, outras obras de mobilidade urbana, como o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) do Centro, passaram a ser financiadas pelo PAC 2, em 2012. Informação disponível em: <<http://www.rio2016.org/noticias/noticias/assegurado-financiamento-de-projetos-cruciais-para-o-transporte-nos-jogos-rio-2016>>. Acesso em 15 fev. 2014.

⁷¹ Informação disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/rio2016/transporte/>>. Acesso em 19 jan.2014.

bilhões para o MCMV, para viabilizar a construção de 2 milhões de novas unidades habitacionais, das quais 60% seria destinado a famílias com renda de até R\$ 1.395,00).

O eixo PAC Cidade Melhor, no qual estão incluídas iniciativas de responsabilidade das demais secretarias do MCidades, contou com investimentos planejados da ordem de R\$ 57,1 bilhões, os quais foram divididos conforme o exposto no Quadro 7⁷².

QUADRO 7 – Previsão de investimentos do PAC Cidade Melhor

PAC Cidade Melhor - Previsão de Investimentos (2011-2014)		
Eixos	R\$ Bilhões	Secretaria responsável
Saneamento	22.1	SNSA
Prevenção em áreas de risco	11	SNPU
Mobilidade urbana	18	SEMOB
Pavimentação	6	SNSA
Total	57.1	

Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório de Lançamento do PAC 2, 2010

Assim, observou-se que, através do lançamento do PAC 2, todas as secretarias setoriais do MCidades passaram a contar com o selo PAC e, portanto, a desenvolver políticas prioritárias. Contudo, a tendência observada, no início do segundo mandato do governo Lula, manteve-se: a SNH, seguida da SNSA, foi a secretaria que mais recebeu recursos prioritários. A SEMOB, ao longo desses anos, em virtude dos investimentos em mobilidade urbana para a realização dos grandes eventos esportivos, ganhou maior envergadura, mas continuou como a terceira secretaria em termos de acesso aos recursos governamentais. Por fim, com o PAC 2, a SNPU passou a integrar o rol de secretarias com políticas prioritárias e teve seus recursos exponencialmente ampliados, ainda que tenha continuado a contar com o menor orçamento de todas elas.

⁷² Informação obtida no Relatório de Lançamento do PAC 2, disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/c9fba67e144c9237b839e2c5adf32e99.pdf>>. Acesso em 08 fev. 2014.

4.3.2 A redução das restrições financeiras

No segundo mandato do governo Lula, os recursos disponíveis para a implementação das políticas urbanas prioritárias, em especial da habitacional, aumentaram exponencialmente. Assim, o Ministério das Cidades passou a contar com uma disponibilidade orçamentária inesperada para implementar suas políticas no âmbito nacional. De acordo com um alto funcionário do MCidades, “em 2003, em nenhum dos nossos cenários mais otimistas, a gente teria os recursos que a gente passou a ter em 2007”.

Assim, nesse período, a previsão orçamentária anual para a área urbana passou de R\$19,5 bilhões, em 2007, para R\$ 47,5 bilhões, em 2010, conforme explicita a Tabela 5. A análise detalhada desses gastos demonstra que houve um aumento, na previsão de recursos orçamentários, de cerca de 178%, passando de R\$ 9 bilhões para R\$ 16 bilhões anuais. Entretanto, o que mais chama a atenção é a ampliação dos recursos não orçamentários, cujos gastos previstos e realizados aumentaram, entre 2007 e 2010, 300% e 1437% respectivamente.

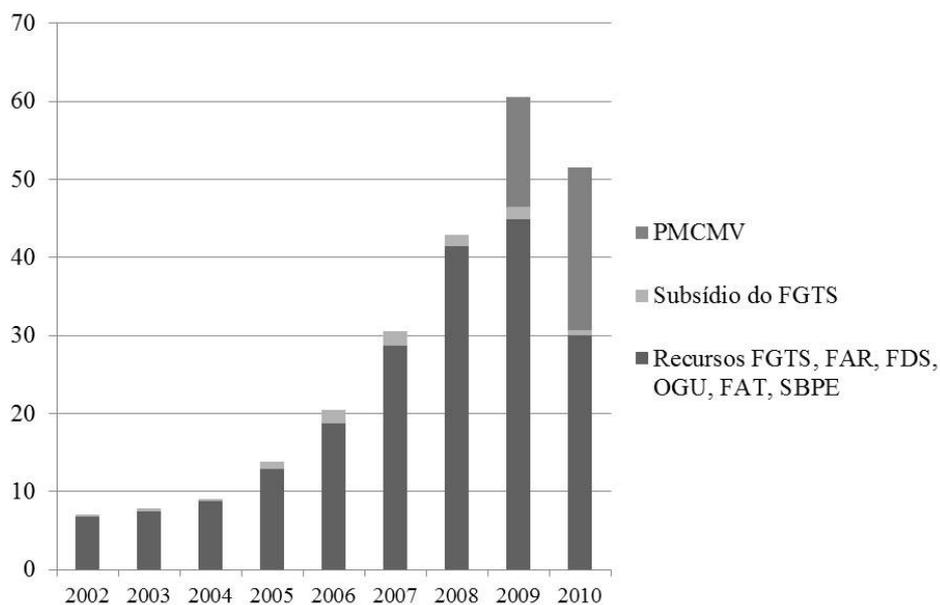
TABELA 5 – Evolução dos gastos previstos e realizados do MCidades (2007-2010)

	2007			2008			2009			2010		
	Autorizado	Realizado	%	Autorizado	Realizado	%	Autorizado	Realizado	%	Autorizado	Realizado	%
Recursos orçamentários (LOA + Créditos)	\$9,101	\$7,145	78	\$8,728	\$6,891	79	\$15,314	\$39,119	255	\$16,200	\$2,633	16
Recursos não-orçamentários	\$10,450	\$6,472	62	\$20,750	\$34,415	166	\$20,950	\$34,198	163	\$31,350	\$93,012	297
TOTAL	\$19,551	\$13,617	70	\$29,478	\$41,306	140	\$36,264	\$73,317	202	\$47,550	\$95,645	201

Fontes: Relatórios Anuais do PPA (em milhões de reais)

Nota: Dados trabalhados pela autora

Não obstante, cumpre destacar que a elevação do orçamento do Ministério das Cidades concentrou-se nas suas secretarias que desenvolviam políticas prioritárias, ou seja, aquelas que estavam incluídas no PAC. Dentre essas políticas, destaca-se a habitacional, cujo investimento total cresceu mais de sete vezes em menos de dez anos, apresentando um valor superior ao observado nas outras secretarias do MCidades: ele passou de R\$ 7 bilhões, em 2002, para R\$ 51,5 bilhões, em junho de 2010, como pode ser observado no Gráfico 2.

GRÁFICO 2: Evolução dos investimentos totais em Habitação

Fonte: *Abecip (SBPE Jun/10) in Maricato, 2012, p. 65 (Em R\$ Bilhões)*

Ressalta-se também que, no segundo mandato do governo Lula, como a maioria dos recursos disponíveis ao MCidades estava vinculada a programas prioritários do PAC, eles não eram objeto de contingenciamentos orçamentários, mas integravam um arranjo decisório centralizado e de monitoramento intensivo, o qual era coordenado pela Casa Civil.

Nesses anos, também ocorreram notáveis alterações no papel das emendas parlamentares no MCidades: se, no primeiro mandato, elas correspondiam a uma parcela significativa do orçamento ministerial, no segundo, o seu valor tornou-se de pouca monta, considerando-se o total de recursos disponíveis ao ministério. Além disso, todas as emendas passaram a seguir um processo de implementação definido pelo ministério, diminuindo assim a discricionariedade dos parlamentares.

4.4 A coordenação com alto controle da delegação do Ministério das Cidades (2007-2010)

De maneira geral, pode-se afirmar que a política urbana tornou-se prioritária no segundo mandato do governo Lula. Entretanto, é importante destacar que esse processo se deu de forma heterogênea, ou seja, ele ocorreu, em 2007, nas secretarias do Ministério das Cidades que lidavam com políticas inseridas no PAC e no PMCMV, com destaque para a área de habitação e saneamento, e, em menor escala, no setor de mobilidade urbana, sendo ampliado para todos os setoriais apenas com o lançamento do PAC 2.

A definição das políticas urbanas como prioritárias, em especial na SNH, SNSA e SEMOB, foi determinante para a alteração do tipo de coordenação governamental aplicado, por parte da Presidência, sobre as mesmas. Nesse contexto, pode-se afirmar que, uma política urbana que recebia o selo PAC passava a ser objeto de um tipo de coordenação com alto controle da delegação, o que pode ser visualizado no Quadro 8.

Assim, a inserção de políticas no rol de prioridades governamentais implicava, por um lado, no aumento exponencial de recursos incontingenciáveis, e, por outro lado, na centralização da tomada de decisão e no monitoramento intensivo dessas políticas, que passavam a ser responsabilidade de um órgão colegiado, o qual era composto pela Casa Civil e pelos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e das Cidades – ministério esse que teve o seu papel alterado, na condução das políticas urbanas prioritárias, de protagonista para coadjuvante.

QUADRO 8 – Coordenação governamental em relação ao Ministério das Cidades (2003-2010)

Ministério das Cidades							
2003-julho 2005: Ministério petista			Jul 2005 - 2010: Ministério da base aliada				
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
POLÍTICAS NÃO-PRIORITÁRIAS			POLÍTICAS NÃO-PRIORITÁRIAS		POLÍTICAS PRIORITÁRIAS (PAC, Obras de Mobilidade da Copa e Olimpíadas, PMCMV)		
Avanços na institucionalização, em especial na área de habitação			Não houve mudanças significativas: prioridade da política, aos avanços e ao controle da delegação		Aumento exponencial dos recursos incontingenciáveis para obras prioritárias (SNH, SNSA, SEMOB)		
Baixo controle da delegação: acompanhamento da Presidência é reduzido e pouco sistematizado					Alto controle da delegação com arranjo centralizado de decisão e monitoramento intensivo exclusivamente nas políticas prioritárias		
Membros do partido presidencial em diferentes postos do ministério: Ministro, Secretaria Executiva, Secretarias setoriais			Ministério compartilhado com diferentes partidos: Ministro e Sec. Ex. (PP) e setoriais (PT)		SNH: responsável pelas políticas prioritárias de maior vulto e orçamento		
					Membros do partido presidencial em postos estratégicos do ministério para controlar delegação: SNH (PT)		
COORDENAÇÃO COM BAIXO CONTROLE DA DELEGAÇÃO				COORDENAÇÃO COM ALTO CONTROLE DA DELEGAÇÃO			

Fonte: elaborado pela autora.

Quanto ao sistema de monitoramento das obras do PAC, ele tinha o objetivo de acompanhar intensivamente essas políticas prioritárias, além de intervir, quando houvesse necessidade, para solucionar problemas no andamento das mesmas. Para tal, o governo criou uma estrutura de gestão complexa, a qual era composta por diferentes funções e níveis. Esta estrutura de gestão institucional pode ser observada na Figura 2, a qual evidencia o seu fluxo de informações e decisões.

No primeiro nível, todas as iniciativas do PAC eram monitoradas pelo Comitê Gestor do PAC nos ministérios e, também, por uma equipe de técnicos distribuídos em onze salas de situação temáticas⁷³. Nessas salas, o cronograma das ações era detalhadamente monitorado⁷⁴, com especial atenção para os possíveis problemas e riscos ao bom andamento das obras.

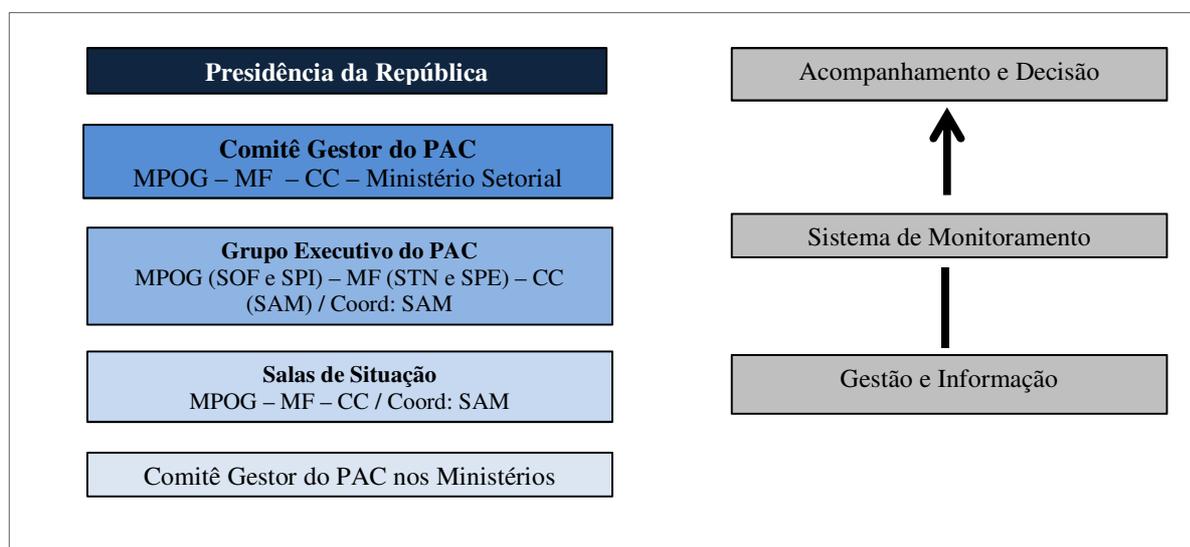
Os membros das salas de situação possuíam autonomia para solucionar os problemas identificados. Nos casos em que eles não conseguiam eliminar os entraves, estes eram encaminhados à instância superior: a saber, o Grupo Executivo do PAC (GEPAC), que era coordenado pela SAM da Casa Civil e integrado pelas Secretarias de Orçamento Federal (SOF) e de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, além da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e das Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda. O GEPAC estabelecia metas e acompanhava a implementação geral das obras do PAC, atuando na resolução dos impasses de média dificuldade.

Acima desse nível de gestão, encontrava-se o Comitê Gestor do PAC (CGPAC), o qual era composto pelos ministros da Casa Civil, do Planejamento e da Fazenda. O CGPAC atuava sobre os problemas de maior complexidade, envolvendo diretamente, nas discussões, o ministro setorial da área envolvida. Contudo, se esse comitê não conseguisse solucionar o impasse, o problema era levado para a Presidência da República, a última instância de deliberação do PAC.

⁷³ As salas de situação temáticas eram: Medidas Institucionais, Rodovias, Portos e Hidrovias, Ferrovias, Aeroportos, Recursos Hídricos, Habitação, Saneamento, Metrô, Energia e Petróleo, Gás e Combustíveis.

⁷⁴ Segundo o relato de um funcionário do MCidades com experiência de trabalho em salas de situações, esse monitoramento era concretizado através da utilização de documentos de *word*, *excel*, *power point* etc., ou seja, não havia um sistema de gestão e monitoramento integrado, o que tornava a tarefa de monitoramento complexa e muito cansativa.

FIGURA 2: Estrutura de gestão do PAC



Fonte: Elaborado pela autora com base em estrutura de gestão do PAC divulgada no 2º Balanço Quadrimestral⁷⁵.

Observa-se, portanto, que esse arranjo decisório centralizado e de monitoramento intensivo configura um novo mecanismo de gestão no país. Nele, a Presidência centraliza a iniciativa da decisão e da formulação da política, ainda que possa convidar os ministérios setoriais para participarem desse processo. Além disso, a Presidência, representada pela Casa Civil, coordena todo o processo de monitoramento intensivo das iniciativas do PAC, as quais são implementadas pelos atores subnacionais ou pelos ministérios setoriais, com vistas a identificar e minimizar os problemas e garantir a execução adequada dessas políticas. Assim, a Presidência exerce um alto controle sobre a delegação das políticas prioritárias, limitando a autonomia ministerial, mas garantindo aos ministros os recursos financeiros e o apoio na resolução dos problemas encontrados na implementação das iniciativas.

Simultaneamente à formulação e ao início da execução das obras do PAC, o processo de formulação do PlanHab foi desenvolvido com um tipo de coordenação distinto. Por não se referir a uma obra prioritária na agenda presidencial, mas sim à construção do planejamento de longo-prazo da política habitacional no país, a elaboração do PlanHab teve baixo controle por parte da Presidência e ampla participação popular. Isso ocorreu mesmo sendo a elaboração do plano

⁷⁵ 2º Balanço Quadrimestral do PAC (janeiro/agosto de 2007) disponível em: <www.brasil.gov.br/pac/relatorios/nacionais/2o-balanco/parte-2-medidas-institucionais-janeiro-a-agosto>. Acesso em 20 nov. 2013.

coordenado pela SNH, uma secretaria que conduzia políticas prioritárias do PAC. Assim, ele foi coordenado por tal secretaria, com o apoio de uma consultoria formada pelo Instituto FAU-USP e Logos Engenharia, e contou com ampla participação popular para o levantamento de alternativas e construção de consensos, especialmente de representantes do ConCidades, do Conselho Gestor do FGTS e do CGFNHIS. Segundo entrevistados do MCidades, houve pouco acompanhamento e reduzida interferência da Presidência nesse processo elaborativo.

A formulação do PMCMV, por sua vez, repetiu, ainda que de maneira mais aguda, o processo de elaboração do PAC. Ela foi iniciada no fim de 2008, e constituiu-se em um objeto de intenso debate na mídia e na literatura especializada: vários estudiosos e especialistas consideram que o desenho do pacote habitacional teve demasiada influência do setor privado, em comparação com outros grupos organizados envolvidos com essa temática, como os movimentos sociais urbanos (LOUREIRO, MACÁRIO, GUERRA, 2013; BONDUKI, 2009; MARICATO, 2012).

No entanto, apesar do reconhecimento da influência empresarial no desenho do programa, a maioria dos entrevistados que trabalhavam no MCidades durante o momento de formulação do PMCMV advogou que o programa não foi formulado pelo setor privado, mas sim pela Presidência, a qual teria consultado inúmeros atores, inclusive empresários e o próprio Ministério das Cidades, antes de definir seu desenho final. Além disso, entre os entrevistados do MCidades houve consenso no que diz respeito ao papel do ministério na elaboração do PMCMV: a decisão de utilizar a política habitacional como instrumento anticíclico foi tomada na Presidência, a qual, em um segundo momento, convidou o Ministério das Cidades para participar do colegiado responsável pelo processo de elaboração do programa. Assim, pode-se afirmar que a emergência da questão habitacional como política prioritária e a formulação do PMCMV ocorreu em um arranjo centralizado de tomada de decisão, no qual a Presidência teve papel preponderante. Nesse novo arranjo, o ministério setorial - no caso o Ministério das Cidades - tinha menos autonomia na elaboração de suas políticas, que passavam a ser uma responsabilidade compartilhada com a Presidência, mas passou a contar com recursos perenes e apoio presidencial na resolução dos problemas de implementação relativos às iniciativas ministeriais.

Além disso, ainda relacionado ao papel do MCidades na elaboração do PMCMV, vários entrevistados afirmaram que a atuação da SNH foi essencial para a melhoria do desenho inicial do projeto, tendo em vista que essa secretaria possuía ampla experiência e conhecimento setorial.

Logo, a atuação dessa secretaria possibilitou que o PMCMV tivesse maior conteúdo social, embora o mesmo tenha ficado aquém do que seria obtido se o PlanHab tivesse sido tomado como referência para a política anticíclica (BONDUKI, 2009). Dentre os avanços garantidos pela atuação da SNH, pode-se citar o atendimento a diferentes faixas de renda e a construção de unidades habitacionais altamente subsidiadas para a população com renda entre zero e três salários mínimos.

Em resumo, as políticas do MCidades que se tornavam prioritárias passavam a contar com recursos vultosos e isentos de contingenciamento, e, conseqüentemente, a integrar um arranjo de decisão centralizado e de monitoramento intensivo, no qual a responsabilidade pela política urbana passou a ser compartilhada com outros atores da Presidência, tais como a Casa Civil, o Ministério da Fazenda e o do Planejamento. Sendo assim, observou-se que foi utilizado um tipo de coordenação com alto controle da delegação, a qual limitava a autonomia do Ministério das Cidades, mas aumentava a disponibilidade orçamentária e a eficiência das suas políticas prioritárias.

Entretanto, notou-se que esse tipo de coordenação com alto controle da delegação coexistiu com um tipo coordenativo de baixo controle da delegação nas áreas não prioritárias na agenda presidencial. Assim, não é possível afirmar que o Ministério das Cidades como um todo tenha sido fortemente coordenado pela Presidência no segundo mandato do presidente Lula. Antes, pode-se dizer que isso ocorreu nos setores que implementavam políticas prioritárias.

Além disso, observou-se que a secretaria que foi responsável pelas políticas prioritárias de maior vulto e que contou com os maiores orçamentos, durante todo esse período, foi a SNH, na qual houve a manutenção da equipe diretiva ligada ao PT. Portanto, pode-se adicionalmente afirmar que o presidente utilizou a estratégia de coordenação no qual ele nomeia membros do seu partido para os postos estratégicos do Ministério a fim de garantir a adequada execução de sua agenda de governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme ampla literatura tem destacado, os presidentes brasileiros, com vistas a obter apoio parlamentar para a aprovação da sua agenda legislativa, necessitam estabelecer alianças com outros partidos, as quais são viabilizadas, em geral, por meio de cessão de cargos ministeriais no gabinete presidencial. No entanto, a indicação de ministros da base aliada tende a potencializar o problema da delegação de poderes, pois os mesmos possuem alguma autonomia na implementação de políticas públicas e podem alterá-las para que atendam prioritariamente aos interesses do seu partido e/ou base eleitoral, afastando-se da agenda de governo. Desse modo, a literatura aponta que, no tocante aos ministérios da base aliada, os presidentes tendem a desenvolver estratégias de coordenação a fim de controlar a delegação.

Análises históricas sobre como diferentes presidentes brasileiros se organizaram para coordenar a ação governamental demonstraram que os mesmos apelaram frequentemente para a criação de estruturas paralelas ou de monitoramento intensivo destinadas a garantir a coordenação ministerial e a eficácia das políticas. Esse processo foi observado especialmente para políticas definidas como prioritárias, enquanto as demais continuavam sendo regidas por outras gramáticas políticas.

Com base nessas premissas, essa pesquisa estruturou-se a partir da hipótese inicial de que a definição de uma política como prioritária, assim como a cessão de um ministério à base aliada, seriam variáveis importantes para a escolha de um tipo de coordenação com alto controle da delegação pela Presidência. Entretanto, as evidências referentes ao estudo de caso analisado - a coordenação efetuada pela Presidência em relação ao Ministério das Cidades durante os dois mandatos do presidente Lula -, comprovaram apenas parcialmente essa hipótese. Ao fim e ao cabo, a prioridade da política na agenda mostrou-se a variável mais decisiva na determinação do tipo de coordenação governamental.

O estudo empírico mostrou que as políticas implementadas pelo Ministério das Cidades, no primeiro mandato de Lula, não eram prioritárias na agenda de governo, sofrendo frequentemente com contingenciamentos orçamentários. Por conseguinte, a elas era aplicada um tipo de coordenação governamental com baixo controle da delegação.

Além disso, contrariamente ao apontado na literatura, a indicação de um ministro da coalizão, em 2005, não alterou esse tipo de coordenação com baixo controle da delegação. Ou seja, a cessão de um ministério à base aliada, que, segundo diversos estudos, deveria potencializar o dilema da delegação de poderes, não produziu mudanças efetivas na coordenação governamental efetuada pela Presidência em relação ao MCidades.

Por outro lado, os dados coletados confirmaram que, quando o Ministério se tornou responsável por gerir políticas prioritárias na agenda presidencial (com o PAC, as políticas setoriais de habitação, saneamento e mobilidade urbana a partir de 2007), a Presidência passou a exercer maior controle em relação à delegação dessas políticas e a estabelecer arranjos decisórios mais centralizados e de monitoramento mais intensivos. Ou seja, as políticas essenciais à agenda de governo eram objeto de um tipo de coordenação com alto controle da delegação, o que diminuiu a discricionariedade do ministro, mas lhe garantiu recursos não-contingenciáveis e o apoio na resolução de conflitos e construção de políticas operacionalizáveis.

Assim, observou-se que as políticas prioritárias do caso estudado passaram a ser responsabilidade de um colegiado composto pelo Ministério das Cidades e de órgãos da Presidência, como a Casa Civil, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ressalta-se que esse modelo de coordenação de governo com alto controle da delegação pela Presidência e compartilhamento da decisão/monitoramento da implementação com o Ministério setorial é um tipo coordenativo novo, que difere da observada no insulamento burocrático, e merece estudos adicionais para melhor compreensão.

Cumprir destacar que a troca ministerial no Ministério das Cidades impactou a redução gradual da presença de membros do PT no ministério. Entretanto, a Secretaria Nacional de Habitação, a qual foi responsável pelas políticas prioritárias de maior vulto e orçamento no período analisado, foi continuamente liderada por uma dirigente técnico-política indicada pelo partido presidencial.

Logo, pode-se concluir que a presença de membros do partido do presidente em postos estratégicos do ministério, que, nesse caso, se refere ao cargo de secretária setorial, permaneceu como uma opção à disposição do presidente para garantir o alinhamento das políticas prioritárias com a agenda de governo e minimizar a assimetria de informação. Além disso, é importante notar

que, nesse período, a Secretaria Nacional de Habitação criou fortes vínculos externos com pelo menos uma instituição de extrema importância para a temática urbana, a Caixa Econômica Federal, cujo vice-presidente havia comandado a Secretaria de Habitação em seus primeiros anos. Isso sugere a aplicação simultânea da estratégia coordenativa de nomear membros do partido presidencial em postos estratégicos, o qual foi aplicado em diferentes órgãos governamentais ligados às políticas prioritárias de governo.

Por fim, essa pesquisa visou contribuir com a produção de conhecimento sobre como ocorre a coordenação governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro. Ela demonstrou que, no estudo de caso em questão, a prioridade da política foi fundamental para definir o tipo de coordenação com alto controle da delegação pela Presidência. A pesquisa também mostrou que a cessão de um ministério para a base aliada não foi decisiva na escolha do tipo de coordenação governamental. Assim, a cessão ministerial para a coalizão pode causar dilemas de delegação e impactos comprometedores para os resultados das políticas governamentais somente se ocorre em áreas prioritárias e sem uma adequada coordenação governamental.

Tratando-se de um único caso, que não permite generalizações, somente a realização de estudos adicionais é que permitirá confirmar esses achados e fortalecer o conhecimento sobre o funcionamento efetivo do Poder Executivo no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ANDRADE, Fabio P.; SILVA, Fernanda L. A formulação do Programa Bolsa Família: uma revisão crítica acerca do papel dos grupos dirigentes. ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 37., 2013, Águas de Lindoia. *Anais. Águas de Lindoia*: ANPOCS, 2013.

AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities and Institutions in Comparative Politics*”. Ann Harbor: Michigan University Press, 2001.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

AMORIM NETO, Octavio. The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 4, p. 415-440, 2006.

ARRETCHE, Marta. *Estado e mercado na provisão habitacional: três modelos de política*. 1990a. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas.

_____. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço & Debates*, n. 31, 1990b.

ATHIAS, Gabriela. Lula quer incluir unificação em novo acordo com FMI. *Folha de São Paulo*, 23 set. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u53680.shtml>>. Acesso em 16 fev. 2014.

BOHN, Simone. Política Comparada: Um Mapeamento do Debate entre Propostas Teóricas e Metodologias de Pesquisa Alternativas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 59, p. 61-80, 1. Semestre de 2005.

BOLLAFI; Gabriel; CHERZEKIAN, Henry. BNH: Bode expiatório. *Revista Novos Estudos*. Nº 13, p. 45-56. São Paulo: Cebrap, out. 1985.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. *Teoria e Debate*. Nº 82, maio/junho, 2009.

_____. Origens da habitação social no Brasil (1930-1964) . *Análise Social*, Lisboa, v. 29, n. 127, p. 711-732, 1994.

BORGES, A. Desenvolvendo Argumentos Teóricos a Partir de Estudos de Caso: o Debate Recente em Torno da Pesquisa Histórico-Comparativa. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 63, p. 45-59, 1. Semestre de 2007.

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J.-C. & PASSERON, J.-C. *A profissão de sociólogo. Preliminares epistemológicas*. Petrópolis: Vozes, 1999.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. *11. Balanço Completo do PAC – 4 anos (2007-2010)*. Brasília, 2010a, 236p. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/6c57986d15d0f160bc09ac0bfd602e74.pdf>>. Acesso em 15 fev. 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Caderno MCidades 4 / Política Nacional de Habitação*. Brasília, 2004a, 104p.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Plano Nacional de Habitação. Versão para Debates*. Brasília, 2009, 212p.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação*. Brasília, 2010b. 100p.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Programa Minha Casa Minha Vida*. Brasília, 2012, 24p. Brochura.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Caderno MCidades 5 / Saneamento Ambiental*. Brasília, 2004b, 104p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2004-2007: projeto de lei de revisão, v. II, anexos IV e V*. Brasília, 2004c. 450p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei*. Brasília, 2007. 540p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatórios de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 /Ministério das Cidades, Caderno 12. Anos Base 2005, 2006*. Brasília, 2006 e 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatórios de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011/Ministério das Cidades, Caderno 12. Anos Base 2007, 2008, 2009, 2010*. Brasília, 2008, 2009, 2010, 2011.

BRASIL. *Relatório de Lançamento do PAC 2*, 2010. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/c9fba67e144c9237b839e2c5adf32e99.pdf>>. Acesso em 14 jan. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A economia brasileira às vésperas da eleição de 2002. *Cadernos Adenauer* 3, ps. 79-102, 2002.

CARDOSO, Adauto L.; ARAGÃO, Thêmis; ARAUJO, Flávia. Habitação de Interesse Social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, XIV, 2011, Rio de Janeiro. *Anais*. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

COLLIER, David. The Comparative method. In: *Political Science: The State of the discipline II*. Ada W. Finifter, American Political Science Association, 1993, p. 105–19.

CORREIA, Marcelo B. da C. *Por que as reformas permanecem?* A trajetória gradualista de mudanças no setor de infraestrutura rodoviária no Brasil entre 1985 – 2010. 2011. 313 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

COSTA, Valeriano. Sistema de Governo e Administração Pública no Brasil. In: ANDRADE, Regis; JACOUD, Luciana (Orgs.). *Estrutura e organização do poder executivo*. Brasília: ENAP/SAF, 1993.

D'ARAÚJO, Maria Celina. O momento governamental na busca da conciliação, o caminho da crise. In: D'ARAÚJO, Maria. *O Segundo Governo Vargas 1951-1954*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

_____. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.

DIAS, Edney. Trajetórias e agendas na rearticulação da política habitacional brasileira: o governo federal e os empresários da construção (1994-2010). In: SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, II., 2012, São Paulo. *Anais*. São Paulo, 2012.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: *Para a década de 90. Prioridades e Perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 1990.

FERREIRA, Fernanda M. *Regulação por Contrato no Setor de Saneamento: o caso de Ribeirão Preto*. 2005. 129f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

FIGUEIREDO, Angelina C. Resenha de estudos sobre o Executivo. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 55, n. 1 e 2, p. 5-48, Jan.-Jun. 2004.

_____. Coalizões governamentais na democracia brasileira. *Primeiros Estudos*, São Paulo, n. 3, p. 159-196, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n° 44, p. 81-106, 1998.

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *BIB*, n° 49, p. 79-94, 1° sem 2000.

GEDDES, Barbara. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.

INACIO, Magna. Entre presidir e coordenar: Presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. In: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2006, Campinas.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Moradia. Brasil, 2000.

LAFER, Celso. *JK e o programa de metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

LAKATOS, E. M. & MARCONI, M. A. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 1985.

LAMEIRÃO, Camila R. A Casa Civil como instituição do Executivo Federal. *Desigualdade & Diversidade*. Dossiê Especial, p. 143-184, 2011.

_____. *A Casa Civil como estrutura de poder e controle da presidência: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC*. 2013. 222f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói.

LAMOUNIER, Bolívar. Brazil at an Impasse. *Journal of Democracy*, v. 05, n. 03, p. 72-87, 1994.

LIMA, Antônio A. de Oliveira. *O Poder Executivo nos Estados contemporâneos: tendências na experiência mundial*. Rio de Janeiro: Editora Artenova, 1975.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos - Cebrap*, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.

LOUREIRO, Maria; ABRUCIO, Fernando L. Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 14, p. 69-89, out. 1999.

LOUREIRO, Maria Rita; MACARIO, Vinicius e GUERRA, Pedro. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. Texto para discussão 1886, *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, Rio de Janeiro, outubro de 2013.

LOUREIRO, Maria Rita; SANTOS, Fábio P.; GOMIDE, Alexandre A. Democracia, arenas decisórias e política econômica no governo Lula. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 76, p. 65-76. 2011.

MACÁRIO, Vinicius P. *Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão: O Programa de Aceleração de Crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes*. 2013. 112f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

MAHONEY, James. Qualitative Methodology and Comparative Politics. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 2005, Washington, D.C.

MAINWARING, Scott. Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective. *Comparative Politics*, v. 24, n. 1. P. 21-43, 1991.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. (orgs). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARICATO, Ermínia. Favelas: um universo gigantesco e desconhecido. 2001. Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/equipe/do02.html>>. Acesso em 19 jan. 2014.

_____. Dimensões da tragédia urbana. *Com Ciência Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*, São Paulo, 10 mar. 2002. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_tragediaurbana.pdf>. Acesso em 19 jan. 2014.

_____. A Nova Política Nacional de Habitação. *O Valor*, São Paulo, 24 nov. 2005.

_____. *O impasse da política urbana no Brasil*. 2º ed. – Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

MARTINS, Humberto F. *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) em America Latina / Brasil*. CLAD-Banco Mundial, 2007. Disponível em: <http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/brasil.pdf>. Acesso em 17 jan. 2014.

MAY, Tim. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MOE, Terry. The revolution in Presidential Studies. *Presidential Studies Quarterly*, v. 39, n. 4, p. 701-724, Dez. 2009.

MONTENEGRO, Marcos H. F. Prefácio à 2. Edição. In: REZENDE, Sonaly C. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MUGNATO, Silvia. Ministério das Cidades é o mais afetado por cortes. *Folha de São Paulo*. 14 fev. 2004, Primeiro Caderno, p. A4. Acesso em 11 fev. 2014.

NETO, Octavio A. The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 4, p. 415-440, Mai. 2006.

NUNES, Edson de O. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OLIVIERI, Cecília. Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: o sistema de controle interno do Executivo Federal. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz e PACHECO, Regina Silvia. (Orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

PAES-SOUZA, Rômulo; HELLMANN, Aline G. Policy monitoring and evaluation systems: recent advances in Brazil's federal public administration. In: VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, Jose; LOBATO, Lenaura. (Orgs.). *Policy analysis in Brazil*. Bristol: Policy Press, 2013.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Revista Dados*, v. 43, n. 3, 2000.

PASQUARELLI, Bruno V. Formação de coalizões, apoio legislativo e atuação partidária no presidencialismo brasileiro. ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 35., 2011, Caxambu. *Anais. Caxambu: ANPOCS*, 2011.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Carta de Princípios do PT, 1979.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Manifesto de Fundação do PT, 1980

ROMAGNOLI, A. *O Programa "Minha Casa, Minha Vida" na política habitacional brasileira: continuidades, avanços e retrocessos*. 2010. 155f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

SALOMON, Marta. Governo investe apenas 1% do que poderia. *Folha de São Paulo*. 11 jun. 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u50002.shtml>. Acesso em 13 jan. 2014.

SICSU, João. A ‘gastança’ pública dez anos depois. *Carta capital*, São Paulo, 25 fev. 2013. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/a-gastanca-publica-dez-anos-depois>. Acesso em 15 fev. 2014.

SILVA, Fernanda L. *Observando uma nova competência da Casa Civil: Uma análise sobre seu papel e desafios enfrentados no monitoramento intensivo das ações do PAC, um dos programas prioritários do governo Lula*. São Paulo, 2012. Artigo não publicado.

SILVA, Luiz I. L. O necessário, o possível e o impossível (entrevista concedida a Emir Sader e Pablo Gentili). In: SADER, Emir (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, Rio de Janeiro: FLACSO. 2013.

SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: Reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

SHUGART, Matthew S; CAREY, John. “*Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*”. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TEIXEIRA, Rodrigo A.; PINTO, Eduardo C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, número especial, p. 909-941, dezembro de 2012.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZUCCO, Cesar Jr; POWER, Timothy J. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication (2009). *Latin American Research Review*, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

APÊNDICE 1: Lista de entrevistados

Celso Carvalho, Diretor do Departamento de Assuntos Fundiários e Urbanos e Prevenção de Riscos da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos do Ministério das Cidades. 06/12/2013. Brasília/DF;

Cid Blanco, Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (2006/2011). 18/11/2013. Rio de Janeiro/RJ;

Danielle Klintowitz, Assistente da Coordenação Técnica do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). 14/11/2013. São Paulo/SP;

Eduardo César Marques Leão, Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, com foco em políticas públicas e temas relacionados com cidades. 19/12/2013. São Paulo/SP;

Hailton Madureira de Almeida, Coordenador-Geral da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. 06/12/2013. Brasília/DF;

Inês Magalhães, Diretora do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (2003 – 2005), Secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. 04/12/2013. Brasília/DF;

Ivo Correa, Subchefe de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República. 09/12/2013. Brasília/DF;

Junia Santa Rosa, Diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. 10/12/2013. Brasília/DF;

Luiza Gomide, Diretora do Departamento de Mobilidade Urbana da Secretaria Nacional do Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades. 11/12/2013. Brasília/DF;

Marcos Helano Fernandes Montenegro, Diretor do Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (2003-2007). 11/12/2013;

Maria Fernandes Caldas, Diretora do Departamento de Infraestrutura Social e Urbana da Secretaria do PAC (SEPAC) no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 11/12/2013. Brasília/DF;

Mirna Quinderé Belmino Chaves, Diretora do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários, da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. 10/12/2013. Brasília/DF;

Rômulo Paes de Souza: Secretário de Avaliação e Gestão da Informação/Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento Social (2004-2007 / 2009-2010). 18/11/2013. Rio de Janeiro/RJ;

Teotônio Resende, Diretor de Habitação da Caixa Econômica Federal. 04/12/2013. Brasília/DF;

Vicente Trevas, Subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (2003-2007). 26/12/2013. São Paulo/SP.

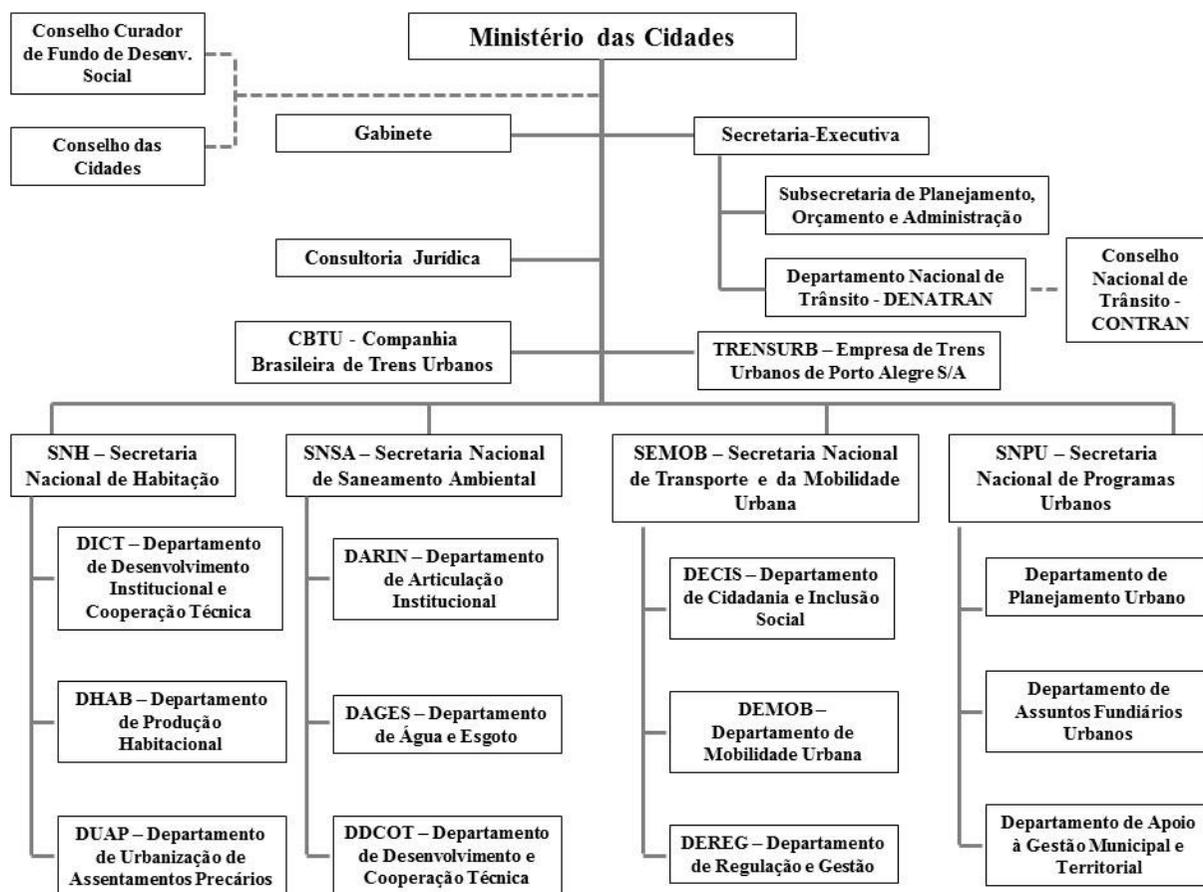
ANEXOS

Anexo 1: Coalizões de governo

Tabela I: Coalizões de governo de outubro de 1988 a dezembro de 2010						
Coalizão/Presidente	Partido do Presidente	Partidos na Coalizão	Tamanho da coalizão	Duração da coalizão		Razão do início da nova coalizão
				Início	Fim	
José Sarney	PMDB	PMDB - PFL	2	jan/88	mar/90	Promulgação da nova Constituição
Fernando Collor 1	PRN	PRN-PFL	2	mar/90	out/90	Eleição presidencial
Fernando Collor 2	PRN	PRN-PFL-PDS	3	out/90	jan/91	Entrada do PDS
Fernando Collor 3	PRN	PRN-PFL-PDS	3	fev/91	abr/92	Eleição legislativa
Fernando Collor 4	PRN	PRN-PFL-PDS-PTB-PL	5	abr/92	set/92	Entrada do PTB e PL
Itamar Franco 1	Nenhum partido	PFL-PTB-PMDB-PSDB-PSB	5	out/92	ago/93	Impeachment presidencial
Itamar Franco 2	Nenhum partido	PFL-PTB-PMDB-PSDB-PP	5	ago/93	jan/94	Saída do PSB, entrada do PP
Itamar Franco 3	Nenhum partido	PFL-PMDB-PSDB-PP	4	jan/94	dez/94	Saída do PTB
FHC I 1	PSDB	PSDB-PFL-PMDB-PTB	4	jan/95	abr/96	Eleições presidenciais e legislativas
FHC I 2	PSBD	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PPB	5	abr/96	dez/98	Entrada do PPB
FHC II 1	PSDB	PSDB-PFL-PMDB-PPB	4	jan/99	mar/02	Eleições presidenciais e legislativas
FHC II 2	PSDB	PSDB-PMDB-PPB	3	mar/02	dez/02	Saída do PFL
Lula I 1	PT	PT-PTB-PDT-PPS-PV	5	jan/03	jan/04	Eleições presidenciais e legislativas
Lula I 2	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PPS-PV-PMDB	8	jan/04	jan/05	Entrada do PDBM, saída do PDT
Lula I 3	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PV-PMDB	7	fev/05	mai/05	Saída do PPS
Lula I 4	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PMDB	6	mai/05	jul/05	Saída do PV
Lula I 5	PT	PT-PL-PCdoB-PP	4	jul/05	jan/07	Entrada do PP
Lula II 1	PT	PT-PL-PCdoB-PSB-PP-PMDB-PTB	7	jan/07	abr/07	Eleições presidenciais e legislativas
Lula II 2	PT	PT-PCdoB-PSB-PP-PMDB-PTB-PDT-PR-PRB	9	abr/07	dez/07	Entrada PDT e PRB
Lula II 3	PT	PT-PCdoB-PSB-PP-PMDB-PTB-PDT-PR-PRB	9	fev/08	mar/10	Início de ano legislativo
Lula II 4	PT	PT-PCdoB-PSB-PP-PMDB-PTB-PDT-PR-PRB	9	mar/07	dez/07	Início de ano legislativo

Fontes: elaborado pela autora com base em Figueiredo (2012) e Pasquarelli (2011).

Anexo 2: Estrutura organizacional do Ministério das Cidades – Fase 1



Fonte: Decreto Lei N. 4.665 /2003

Legenda:

- Subordinação
- - - Órgãos colegiados

Anexo 3: Resumo da trajetória profissional dos secretários do Ministério das Cidades na Fase 1 (2003-2005)

Cargo no Mcidade	Nome	Período no Mcidade	Resumo biografia	Indicação partidária
Ministro	Olívio Dutra	2003-julho de 2005	Foi prefeito de Porto Alegre (1989-1992) e governador do Rio Grande do Sul (1998-2002).	PT
Secretária Executiva	Erminia Maricato	2003-julho de 2005	Graduação, mestrado, doutorado, livre docência e profa titular de Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1977/2010). Participou da equipe de transição de governo. Fundadora do LABHAB- Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP. Foi Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (1989/1992). Participou da Coordenação Temática do Projeto Moradia, no qual foi formulada a proposta de criação do Ministério das Cidades onde foi Secretária-Executiva, e da equipe de transição governamental (2002). Na Fase 1 (2003-julho 2005) foi vice presidente do Conselho Curador do FGTS como representante do Ministério das Cidades e suplente do Ministro das Cidades.	PT
Secretário Nacional de Habitação	Jorge Fontes Hereda	2003-julho de 2005	Arquiteto e urbanista pela Universidade Federal da Bahia, mestre em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP. Quadro técnico com ampla experiência na administração pública, em especial na área urbana, e militante do PT paulista. Foi Secretário Executivo do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, Secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano do município de Diadema/SP, de Desenvolvimento Sustentado de Ribeirão Pires/SP e Presidente da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB). Após sua experiência no M Cidades, migrou para a CEF, onde foi vice-presidente de Governo (2005-2011) e presidente (março de 2011- atualidade)	PT
Diretora de Assentamentos Precários na Secretária Nacional de Habitação	Inês Magalhães	2003-julho de 2005	Socióloga, é especialista em planejamento de gestão. Exerceu diversas atividades na área pública, dentre as quais destacam-se: Diretora de Urbanização de Assentamentos Precários na Secretaria Nacional de Habitação; atuação na Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU do Estado de São Paulo e nas administrações municipais de São Paulo (Subprefeitura da Sé, com Vicente Trevas de 1989-1992) e São Vicente. Assume a Secretaria Nacional de Habitação com a Saída de J. Hereda, em 2005.	PT
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental	Abelardo de Oliveira Filho	2003-janeiro de 2007	Engenheiro civil pela UFBA, com vários cursos de especialização na área de Engenharia Sanitária e Ambiental. Funcionário da Embasa - Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. há mais de 30 anos, onde ocupou vários cargos de gerência e assessoria técnica de diretoria em diversas áreas da empresa. Presidente da Embasa desde janeiro de 2007; também vice-presidente do Conselho de Administração da empresa e presidente da Aesbe - Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais.	PT
Secretaria Nacional de Programas Urbanos	Raquel Rolnik	2003-2007	Graduação e mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP(1978/1981), doutorado em Graduate School Of Arts And Science History Department - New York University (1995). Desde 1979 é professora universitária de arquitetura e urbanismo, sendo atualmente professora da FAU-USP. Foi Diretora de Planejamento do município de São Paulo (1989/1992) e consultora de cidades brasileiras e latinoamericanas em política urbana e habitacional. Foi também Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades entre 2003 e 2007. É autora de livros e artigos sobre a questão urbana e Relatora Internacional do Direito à Moradia Adequada do Conselho de Direitos Humanos da ONU.	PT
Secretaria Nacional de Transportes e da Mobilidade Urbana	José Carlos Xavier	2003-agosto de 2007	Engenheiro civil pela Universidade Federal de Goiás (UFG), é especialista em Planejamento de Transporte pela Empresa Brasileira de Transportes Urbanos/Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (EBTU/EBPT) e Universidade de Brasília (UnB). Foi diretor do Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos do Distrito Federal, superintendente municipal de trânsito de Goiânia e coordenador nacional do Projeto Pensar o Brasil, do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (Confea) – 2008/2011. Em janeiro de 2011, assumiu a presidência da Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo (CMTC), de Goiânia.	PT

Anexo 4: Resumo da trajetória profissional dos secretários do Ministério das Cidades na Fase 2 (2005-2006)

Cargo no Midades	Nome	Período no Midades	Resumo biografia	Indicação partidária
Ministro	Marcio Fortes	Julho de 2005 - 2011	Advogado e diplomata, antes de se tornar Ministro, foi secretário-executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Ocupou o mesmo cargo no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e no Ministério de Minas e Energia. Presidiu os conselhos de administração da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).	PP
Secretária Executiva	Felipe Mendes de Oliveira	agosto a outubro de 2005	Economista, professor da Universidade Federal do Piauí. Foi Secretário de Fazenda, de Planejamento e Secretário Extraordinário de Projetos Especiais do Governo do Piauí. Exerceu ainda os cargos de assessor de desenvolvimento social e infra-estrutura da Sudene e foi membro do Conselho Nacional de Política Fazendária. Presidiu a Companhia de Desenvolvimento do Piauí. Foi Deputado Federal Constituinte e por dois outros mandatos. Exerceu também o mandato de Vice-Governador do Estado do Piauí, durante o curto período do último mandato de Hugo Napoleão.	PP
	Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo	Outubro de 2005 a Janeiro de 2011	Sul-matogrossense, Figueiredo é advogado e funcionário de carreira do Banco do Brasil. No Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, foi chefe de Gabinete e secretário-executivo-adjunto de Fortes de Almeida, quando este ocupava o cargo de secretário-executivo. Tem larga experiência na administração pública, Rodrigo Figueiredo, tendo prestado serviços ao MDIC, Ministério do Turismo, Conab, Embrapa e à Presidência da República.	PP
Secretária Nacional de Habitação	Inês Magalhães	Julho de 2005 - 2013	Socióloga, é especialista em planejamento de gestão. Exerceu diversas atividades na área pública, dentre as quais destacam-se: Diretora de Urbanização de Assentamentos Precários na Secretaria Nacional de Habitação; atuação na Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU do Estado de São Paulo e nas administrações municipais de São Paulo (Subprefeitura da Sé, com Vicente Trevas de 1989-1992) e São Vicente. Assume a Secretaria Nacional de Habitação com a Saída de J. Hereda, em 2005.	PT
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental	Abelardo de Oliveira Filho	2003-2006	Engenheiro civil pela UFBA, com vários cursos de especialização na área de Engenharia Sanitária e Ambiental. Funcionário da Embasa - Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. há mais de 30 anos, onde ocupou vários cargos de gerência e assessoria técnica de diretoria em diversas áreas da empresa. Presidente da Embasa desde janeiro de 2007; também vice-presidente do Conselho de Administração da empresa e presidente da Aesbe - Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais.	PT
Secretaria Nacional de Programas Urbanos	Raquel Rolnik	2003- 2006	Graduação e mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP(1978/1981), doutorado em Graduate School Of Arts And Science History Department - New York University (1995). Desde 1979 é professora universitária de arquitetura e urbanismo, sendo atualmente professora da FAU-USP. Foi Diretora de Planejamento do município de São Paulo (1989/1992) e consultora de cidades brasileiras e latinoamericanas em política urbana e habitacional. Foi também Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades entre 2003 e 2007. É autora de livros e artigos sobre a questão urbana e Relatora Internacional do Direito à Moradia Adequada do Conselho de Direitos Humanos da ONU.	PT
Secretaria Nacional de Transportes e da Mobilidade Urbana	José Carlos Xavier	2003-agosto de 2007	Engenheiro civil pela Universidade Federal de Goiás (UFG), é especialista em Planejamento de Transporte pela Empresa Brasileira de Transportes Urbanos/Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (EBTU/EBPT) e Universidade de Brasília (UnB). Foi diretor do Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos do Distrito Federal, superintendente municipal de trânsito de Goiânia e coordenador nacional do Projeto Pensar o Brasil, do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (Confea) – 2008/2011. Em janeiro de 2011, assumiu a presidência da Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo (CMTC), de Goiânia.	PT

Anexo 5: Resumo da trajetória profissional dos secretários do Ministério das Cidades na Fase 3 (2007-2010)

Nome	Cargo no Midades	Período no Midades	Resumo biografia	Indicação partidária
Marcio Fortes	Ministro	Julho de 2005 - 2011	Advogado e diplomata, antes de se tornar Ministro, foi secretário-executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Ocupou o mesmo cargo no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e no Ministério de Minas e Energia. Presidiu os conselhos de administração da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).	PP
Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo	Secretário-Executivo	Outubro de 2005 a Janeiro de 2011	Sul-matogrossense, Figueiredo é advogado e funcionário de carreira do Banco do Brasil. No Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, foi chefe de Gabinete e secretário-executivo-adjunto de Fortes de Almeida, quando este ocupava o cargo de secretário-executivo. Tem larga experiência na administração pública, Rodrigo Figueiredo, tendo prestado serviços ao MDIC, Ministério do Turismo, Conab, Embrapa e à Presidência da República.	PP
Inês Magalhães	Secretária Nacional de Habitação	Julho de 2005 - 2013	Socióloga, é especialista em planejamento de gestão. Exerceu diversas atividades na área pública, dentre as quais destacam-se: Diretora de Urbanização de Assentamentos Precários na Secretaria Nacional de Habitação; atuação na Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU do Estado de São Paulo e nas administrações municipais de São Paulo (Subprefeitura da Sé, com Vicente Trevas de 1989-1992) e São Vicente. Assume a Secretaria Nacional de Habitação com a Saída de J. Hereda, em 2005.	PT
Leodegar da Cunha Tiscoski	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental	2007 - 2012	Engenheiro pela UFSC, Leodegar é filiado ao PP desde 2003. Possui experiência na administração pública, tendo sido eleito deputado estadual e federal por Santa Catarina e exercido o cargo de Secretário de Transporte e Obras do mesmo estado. Foi Tesoureiro do PP em 2010 e acusado, em 2011, de estar envolvido em um esquema de fraudes em licitações no Midades. Posteriormente assumiu a SNPU do Ministério das Cidades.	PP
Benny Schvarsberg	Secretaria Nacional de Programas Urbanos	2007-2008	Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense (1982), possui mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1989) e doutorado em Sociologia Urbana pela Universidade de Brasília (1993). Atualmente é professor associado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Trabalhou como Diretor de Planejamento Urbano e Secretário de Programas Urbanos na SNPU do Ministério das Cidades (2003-2008).	Não identificado
Maria Tereza Saenz Sunita Jucá		junho de 2008 - fevereiro de 2010	Filiada ao PMDB, iniciou sua carreira política como primeira-dama e coordenadora de Ação Social do Estado de Roraima. Foi eleita deputada federal em duas ocasiões e prefeita do município de Boa Vista- RR por quatro mandatos. Saiu da SNPU para concorrer a uma vaga na Câmara dos Deputados.	PMDB
Celso Santos Carvalho		Fevereiro 2010 - Dezembro 2010 (Substituto)	Possui graduação, mestrado e doutorado em Engenharia Civil pela Universidade de São Paulo (1980). Foi professor de Engenharia na USP (1990 - 2011). Trabalha na SNPU desde 2003 e atualmente é diretor de Assuntos Fundiários Urbanos e Prevenção de Risco da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos do Ministério das Cidades, onde coordena os programas de regularização fundiária urbana e prevenção de riscos de deslizamentos de encostas.	Não identificado
Luiz Carlos Bueno de Lima	Secretaria Nacional de Transportes e da Mobilidade Urbana	Agosto de 2007 - 2012	Foi secretário de Ciência e Tecnologia no Ministério da Saúde no período em que o ex-deputado Severino Cavalcanti (PP-PI) presidiu a Câmara.	PP